

Ökonomisierung und Angebotsentwicklung in der öffentlichen Weiterbildung

Dohmen, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dohmen, D. (2005). *Ökonomisierung und Angebotsentwicklung in der öffentlichen Weiterbildung*. (FiBS-Forum, 26). Köln: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218156>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dieter Dohmen

Ökonomisierung und Angebotsentwicklung in der öffentlichen Weiterbildung

Studie im Auftrag des



Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Bonn,
Programm „Organisationswandel der Weiterbildung“

Redaktion: Dr. Karin Dollhausen

FiBS-Forum Nr. 26

Köln, April 2005

ISSN 1610-3548



© 2005 Forschungsinstitut für Bildungs-
und Sozialökonomie, Köln

Nachdruck und Vervielfältigung – auch aus-
zugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf
sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Ge-
nehmigung der Verfasser gestattet.



FiBS - Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie
Platenstraße 39
50825 Köln
Tel.: 0221/550 9516
Fax: 0221/550 9518
E-Mail: fibs@fibs-koeln.de
URL: www.fibs-koeln.de

Vorwort

Die Frage nach Begleiterscheinungen und Auswirkungen einer zunehmenden Ökonomisierung der öffentlichen Weiterbildung ist keineswegs neu. Im Fachdiskurs der Weiterbildung hat es seit den 60er Jahren immer wieder Anlässe gegeben, über das Verhältnis zwischen Finanzierung, Kosten und Ertrag von Weiterbildung zu debattieren. Spätestens seit den 90er Jahren sind „öffentliche Förderung“, „Finanzierung“, „Kosten“ und „Wirtschaftlichkeit“ allerdings zu dauerhaft präsenten Schwerpunktthemen der Diskussion über Stand und Zukunft der Weiterbildung avanciert.¹ Vor allem im Zuge eines merklichen Rückgangs öffentlicher Fördermittel und eines dadurch verschärften Wirtschaftlichkeitsdrucks bei der Planung von Bildungsangeboten gewinnen in der Praxis wie auch im aktuellen Fachdiskurs der Weiterbildung die Befürchtungen eines Strukturabbaus in der Weiterbildung an Kontur.

Ohne Zweifel: Die öffentliche Sockelfinanzierung hat in einigen Teilen des deutschen Weiterbildungssystems mittlerweile einen kritischen Tiefstand erreicht, der von den Einrichtungen nicht mehr durch Eigeninitiativen, wie etwa die Erwirtschaftung von höheren Erträgen aus Eigeneinnahmen und/oder sonstigen Zuschüssen abgedeckt werden kann. Die Folgen dieser Entwicklung kündigen sich heute bereits an. Besonders vom Rückgang der öffentlichen Förderung betroffene Einrichtungen beginnen damit, ihre makrodidaktischen und konzeptionellen Entwicklungsaktivitäten stark einzuschränken, wenig ertragreiche Angebote und Angebotssegmente aus dem Programm zu nehmen oder – wenn organisatorisch möglich – ganze Geschäftsstellen aufzugeben.

Dennoch muss auch und gerade in Anbetracht eines in Teilen der Weiterbildungslandschaft einsetzenden Strukturabbaus die Frage erlaubt sein, wie diese Veränderungen im Kontext der Gesamtentwicklung der deutschen Weiterbildungslandschaft einzuschätzen sind. Handelt es sich um Vorboten einer zu erwartenden, generellen Entwicklungstendenz? Oder kann davon ausgegangen werden, dass besonders dramatische Folgen der Ökonomisierung auf spezifische regionale Besonderheiten und/oder weiterbildungsbe-

¹ So etwa wurden diese Themen allein in der vierteljährlich erscheinenden DIE-Zeitschrift in den vergangenen 10 Jahren in mindestens 5 Ausgaben der aufgegriffen.

reichsspezifische Förderbedingungen zurückzuführen und mithin nicht zu verallgemeinern sind?

Fragen wie diese haben im Programm „Organisationswandel der Weiterbildung“ des DIE den Anlass gegeben, im Rahmen einer vorsichtig interpretierenden Analyse von vorhandenen statistischen Daten der Frage nachzugehen, ob und wie sich Veränderungen in Förder- und Finanzierungsbedingungen zur Entwicklung des Weiterbildungsangebots öffentlicher Weiterbildungseinrichtungen verhalten. Ziel der im Auftrag des DIE vom FIBS durchgeführten Studie ist es, Anhaltspunkte für eine übergreifende Ökonomisierungstendenz und deren Konsequenzen für das Weiterbildungsangebot herauszuarbeiten. Diese Zielsetzung im Blick, beschränkt sich die nachfolgende Studie bewusst auf die Analyse von aggregierten „Systemdaten“ (z.B. aus der VHS-Statistik des DIE); sie gibt demnach allenfalls am Rande Auskunft über regionale und bildungsbereichsspezifische Ausprägungen und Wirkungen der Ökonomisierung. In dieser Ausrichtung will die Studie der aktuellen Diskussion über die Ökonomisierung der Weiterbildung eine Vergleichsfolie zur kritisch-differenzierenden Beobachtung und Bewertung von lokal und regional beobachtbaren Entwicklungen sowie von Entwicklungen in den verschiedenen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung geben.

Bonn, im April 2005

Dr. Karin Dollhausen

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	9
2. Ökonomisierung – eine Begriffsklärung	10
3. Der Weiterbildungsmarkt – Entwicklungstendenzen	14
4. Ausgewählte Indikatoren zur Entwicklung der Volkshochschulen	16
4.1 Finanzierung und Verteilung der Finanzierungslasten	18
4.2 Finanzierungsstrukturen je Kurs, Stunde und Belegung	22
4.3 Veränderungen beim Kursangebot der Volkshochschulen	25
4.3.1 Kursangebot nach Programmbereichen	25
4.3.2 Unterrichtsstunden nach Programmbereichen und Kursen	27
4.3.3 Belegungszahlen nach Programmbereichen	30
4.4 Zusammenfassung: Ökonomisierte Volkshochschulen?	32
5. Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW).....	36
6. Zusammenfassung: Ökonomisierung in der (öffentlich finanzierten) Weiterbildung?.....	43
Literaturverzeichnis	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen der Volkshochschulen 1987-1999	17
Abbildung 2: Relative Entwicklung der Finanzierungsquellen der Volkshochschulen 1987-1999	17
Abbildung 3: Jährliche Veränderungsrate der Volkshochschule-Finanzierung gegenüber dem Vorjahr nach Finanziers	20
Abbildung 4: Indexierte Entwicklung der Volkshochschule-Finanzierung nach Quellen	21
Abbildung 5: Finanzierungsstruktur der Volkshochschule-Einnahmen nach Quellen	22
Abbildung 6: Veränderungen im Kursangebot seit 1999 nach Fachbereichen	27
Abbildung 7: Relative Entwicklung der Finanzierungsquellen der Volkshochschulen 1987-2003	33
Abbildung 8: Relative Veränderung der Zahl der FbW-Teilnehmer im Verhältnis zur relativen Veränderung der Arbeitslosenzahlen im gesamten Bundesgebiet (August 2002- August 2004)	40
Abbildung 9: Relative Veränderung der Zahl der FbW-Teilnehmer im Verhältnis zur relativen Veränderung der Arbeitslosenzahlen im gesamten Bundesgebiet (August 2003- August 2004)	41
Abbildung 10: Relative Veränderung der Zahl der FbW-Teilnehmer im Verhältnis zur relativen Veränderung der Arbeitslosenzahlen in Ostdeutschland (August 2003- August 2004)	42
Abbildung 11: Relative Veränderung der Zahl der FbW-Teilnehmer im Verhältnis zur relativen Veränderung der Arbeitslosenzahlen in Westdeutschland (August 2003- August 2004)	42

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Umsatzentwicklung der führenden Anbieter beruflicher Weiterbildung	15
Tabelle 2: Finanzierung der Volkshochschulen nach Finanzierungsträger	18
Tabelle 3: Jährliche Veränderungsraten der Volkshochschule-Finanzierung im Vergleich zum Vorjahr	20
Tabelle 4: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen	22
Tabelle 5: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen je Kurs.....	23
Tabelle 6: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen je Unterrichtsstunde.....	24
Tabelle 7: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen je Belegung	24
Tabelle 8: Anzahl der Kurse nach Programmbereichen.....	25
Tabelle 9: Anteile der Kurse am Gesamtangebot nach Programmbereichen.....	26
Tabelle 10: Veränderungen im Kursangebot seit 1999 nach Fachbereichen	27
Tabelle 11: Anzahl der Unterrichtsstunden nach Programmbereichen	28
Tabelle 12: Anteile der Unterrichtsstunden am Gesamtangebot nach Programmbereichen	29
Tabelle 13: Durchschnittliche Anzahl der Unterrichtsstunden je Kurs nach Programmbereichen	29
Tabelle 14: Anzahl der Belegungen nach Programmbereichen	31
Tabelle 15: Verteilung der Belegungen am Gesamtangebot nach Programmbereichen	31
Tabelle 16: Durchschnittliche Belegungen je Kurs nach Programmbereichen	32
Tabelle 17: Entwicklung der Volkshochschule-Einnahmen aus AFG bzw. SGB III seit 1999	35
Tabelle 18: Prozentuale Veränderung der Volkshochschule-Einnahmen aus AFG bzw. SGB III seit 1999 in den alten Bundesländern.....	36
Tabelle 19: Prozentuale Veränderung der Volkshochschule-Einnahmen aus AFG bzw. SGB III seit 1999 in den neuen Bundesländern.....	36
Tabelle 20: Bestand an Teilnehmern an FbW-Maßnahmen.....	38
Tabelle 21: Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung	38

1. Einleitung

Die Finanzierung der öffentlich geförderten Weiterbildung unterliegt seit einigen Jahren einem fundamentalen Wandel. So will zumindest die öffentliche und teilweise wissenschaftliche Meinung Glauben machen. Aber stimmt diese Aussage mit den statistischen Indikatoren überein? Dies ist die zentrale Frage der vorliegenden Studie.

Kaum zu bestreiten dürften die erheblichen Veränderungen bei der Finanzierung der Fort- und Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit sein. Hier wurden im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen Weiterbildungsgutscheine eingeführt, deren Vergabe an die Weiterbildungsinteressierten vergleichsweise restriktiven Bedingungen unterworfen ist. Allerdings können die Gutscheine alleine nicht für die massiven Veränderungen in der von der Bundesagentur für Arbeit geförderten Weiterbildung verantwortlich gemacht werden, wie dies gelegentlich behauptet wird. Vielmehr ist es die Kombination des Gutscheins mit ergänzenden Maßnahmen wie der Budgetverringerung, der Kostenreduktion und der Erhöhung des Anforderungsniveaus an förderfähige Angebote, die zu massiven Umsatzeinbrüchen der in diesem Markt operierenden Weiterbildungseinrichtungen geführt hat. Wir werden hierauf noch zurückkommen.

Nicht nur im Bereich der Weiterbildung ist daher die Ökonomisierung ein geflügeltes (Schimpf-)Wort geworden. „Ökonomisierung der Kindheit“ (Neubauer u.a. 2002), „Ökonomisierung der Bildung“ (Bethge 2002), „Ökonomisierung der Weiterbildung“ (Hanft 2004). Andere Begriffe sind „Marktismus“ (Bayer/Jaich 2004), „Vermarktlichung und Verbetrieblichung der beruflichen Weiterbildung“ (Kühnlein 2001), „(Weiter-)Bildung als Ware“ (Witthaus o.J.).

Was sich hinter diesen Schlagworten im Einzelnen verbirgt, ist dann teilweise sehr unterschiedlich und hat manchmal mehr mit Marketing und Vermarktung der Publikation oder mit Polemik zu tun, als mit fachlichen oder gar wissenschaftlichen Analysen. Es erscheint daher angebracht, den Begriff „Ökonomisierung“ begrifflich klarer zu fassen, da nur unter dieser Voraussetzung eine Einschätzung möglich sein dürfte, ob denn die Weiterbildung tatsächlich „ökonomischer“, „ökonomistischer“ oder „ökonomisiert“ geworden ist. Meine Ausgangsthese ist, dass viele als „ökonomisch“ bezeichnete Maßnahmen einer Fehletikettierung unterliegen. Tatsächlich sind sie eher als „unwirtschaftlich“ oder „unökonomisch“ zu bezeichnen. Daran schließt sich eine ausführlichere Betrachtung der wesentlichen Entwicklungen der öffentlich geförderten Weiterbildung an.

2. Ökonomisierung – eine Begriffsklärung

Die Ökonomie beschäftigt sich mit der Wirtschaftlichkeit von Prozessen und Entwicklungen. Ein Prozess ist dann wirtschaftlich oder effizient, wenn er ein bestimmtes Ergebnis (Output, Outcome) entweder mit dem geringsten Ressourceneinsatz erreicht oder aber mit einer gegebenen Ressourcenmenge einen möglichst großen Output bzw. ein möglichst gutes Ergebnis erzielt. In diese Überlegungen und Analysen sind qualitative Faktoren oder Zielsetzungen mit einzubeziehen. Eine Wirtschaftlichkeitsstrategie ist zunächst nur dann eindeutig vorteilhaft, wenn sie (mindestens) das gleiche quantitative und qualitative Ziel(niveau) mit einem geringeren Mitteleinsatz oder ein höheres quantitatives und/oder qualitatives Ziel(niveau) mit gleichem Mitteleinsatz erreichen kann. Ergeben sich Qualitätsveränderungen oder Niveauverschiebungen, dann müssen weitergehende Evaluationen vorgenommen werden.

Beispielhaft und vereinfacht lässt sich dieser Zusammenhang etwa dahingehend beschreiben: Eine Volkshochschule weiß, dass ein bestimmtes Kursangebot bei festgelegtem Teilnehmerentgelt zu einer Nachfrage von 15 Teilnehmern führt, benötigt aber 18 Personen, um die (bisherigen) Kosten decken zu können. Somit bestehen zwei Optionen: entweder gelingt es, die Kosten zu verringern, damit der Kurs auch mit 15 Teilnehmern kostendeckend durchgeführt werden kann oder es müssen Maßnahmen gestartet werden, die die Zahl der Teilnehmer erhöhen. Eine Kostensenkung kann man natürlich versuchen, indem man kostengünstigere Dozenten einstellt. Also nicht mehr den promovierten Dozenten, sondern „nur“ noch einen mit Diplom oder Magister – vorausgesetzt, dies ist mit einem geringeren Honorar verbunden und führt nicht zu Qualitätseinbußen bzw. zumindest nicht zur Verringerung der Nachfrage. Alternativ könnte man andere Formen der Werbung bzw. Vermarktung anstreben oder aber die Teilnahmegebühr verringern, in der Hoffnung, dass man dann mehr Teilnehmer erreicht. Unter Umständen muss man in diesem Fall auch die Zahl der Teilnehmer auf 20 erhöhen, um Kostendeckung zu erreichen. Auch hier gilt wiederum die Voraussetzung, dass die höhere Teilnehmerzahl natürlich nicht zu Lasten der („gefühlten“) Qualität gehen darf, da sonst andere Teilnehmer möglicherweise abspringen.²

² Mit Blick auf die Untersuchungen in anderen Bildungsbereichen, sei darauf hingewiesen, dass die Größe einer Kurses bzw. einer Klasse nicht automatisch die Qualität beeinflusst. So lassen sich bessere Schülerleistungen in den Pisa-Untersuchungen gerade nicht mit größeren oder kleineren Klassen und Schüler-Lehrer-Relationen erklären (siehe zusammenfassend u.a. Dohmen 2003). Auch im Kita-Bereich ist die bessere oder schlechtere Entwicklung von Kindern nicht durch kleinere oder größere Gruppen zu erklären (siehe zusammenfassend u.a. Dohmen 2005). Allerdings zeigt sich auch immer wieder, dass die Gruppengröße oder Schüler-Lehrer-Relation von Eltern als Indikator für qualitative Unterschiede zwischen Einrichtungen genommen wird (siehe etwa Cecchi 2004)

Mir ist bewusst, dass dieses Beispiel die Entscheidungssituation sehr vereinfacht. Ich hoffe aber, dass es verdeutlichen kann, dass wirtschaftliche Entscheidungen ausschließlich unter Berücksichtigung einer (qualitativen und quantitativen) Zielvorgabe hinsichtlich des Prozessergebnisses getroffen werden können. Diese Zielvorgaben unterscheiden sich aber, je nach Zielgruppe der Weiterbildung oder „Stakeholder“ (Beteiligungsebene oder -gruppe) und sie können sich auch durchaus widersprechen bzw. miteinander konfliktieren.

Die Leitung einer Bildungseinrichtung wird immer das Ziel haben müssen, die Einrichtung – unter den gegebenen Rahmenbedingungen – mindestens kostendeckend zu führen. Gibt es (für einzelne Bereiche) eine staatliche Defizitfinanzierung, gibt es keinen Anreiz, darauf zu achten, dass die Einnahmen die Kosten decken; die Defizitfinanzierung dürfte allerdings der Vergangenheit angehören. Was im einzelnen wirtschaftlich ist, hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab, wie den Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand oder den Zielvorgaben. Sind aber bestimmte Kursangebote nicht kostendeckend durchzuführen, so wird man quersubventionieren müssen, wenn Kurse aus einrichtungs- oder sonstigen politischen Gründen angeboten werden sollen oder müssen. Zur Erreichung der Kostendeckung für einzelne Kurse, Angebote, Fachbereiche oder des Gesamtangebots stehen prinzipiell verschiedene Optionen zur Verfügung (siehe beispielhaft oben), die nicht grundsätzlich hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilt werden können – allerdings kann man dies nicht mit Ökonomisierung in seiner meist negativ verstandenen Konnotation gleichsetzen.

Die öffentliche Hand hat insgesamt die Zielsetzung, ihren Haushalt (langfristig) auszugleichen. Diesem Grundziel müssen sich die Entscheidungen in den einzelnen Politikbereichen unterordnen. Wirtschaftlich ist aber auch hier nur eine Entscheidung, die bezogen auf den Gesamthaushalt mit den geringsten Kosten verbunden ist. Der Hinweis auf den Gesamthaushalt ist mir wichtig, wie das folgende Beispiel zeigt: Es gibt in verschiedenen Kommunen Überlegungen die Gruppengröße in Kindergärten zu vergrößern, um kurzfristig die Ausgaben zu reduzieren. Hätte dies keine negativen Auswirkungen auf die individuelle Entwicklung der Kinder, dann wäre dies wirtschaftlich – was angesichts der bereits erreichten Gruppengröße m.E. jedoch unwahrscheinlich ist. Führt dies aber zu schlechteren schulischen Leistungen, (längerfristig) höheren Sozialausgaben oder gar zu höherer (Jugend-)Kriminalität, dann ist dies kaum als wirtschaftlich zu bezeichnen.

Mit Blick auf die öffentlichen Haushalte ist aber zu beachten, dass es unterschiedliche Verantwortungs- und Finanzzuständigkeiten gibt. Wenn das Land höhere Schul- oder die Arbeitslosenversicherung höhere Sozialausgaben hat, dann ist dies für den kommunalen

Kämmerer (faktisch) irrelevant und fließt nicht in seine Entscheidung ein. Es wird kein zusätzlicher Euro in die Kindergärten oder die Volkshochschulen „investiert“ werden. Man mag dies politisch und moralisch verwerflich finden, es ist aber letztlich eine zwangsläufige Folge, wenn Kosten und Erträge von Maßnahmen auseinanderfallen.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen aber m.E. recht deutlich, dass der Terminus „Ökonomisierung“ letztlich einer Zielvorgabe bedarf, an der gemessen werden kann, ob eine Maßnahme wirtschaftlich ist. Die erforderlichen Maßnahmen sind in eine Gesamtstrategie zu überführen und an dieser Gesamtstrategie mangelt es bei vielen Sparscheidungen. Sie sind daher im Endeffekt häufig unwirtschaftlich und der vorwurfsvolle Terminus „Ökonomisierung“ beruht dabei auf einem falschen Verständnis von Wirtschaftlichkeit.

Die aus Sicht der Kämmerer oder Finanzminister angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte durchaus nachvollziehbare Entscheidung, dass der Mitteleinsatz ggf. auch für die öffentliche Weiterbildung reduziert werden muss, wird häufig ohne eine „Reformfolgenabschätzung“ vorgenommen. Die Vorgabe, bei den Personalkosten 2 oder 3 % einzusparen, heißt bei gegebenen Löhnen, Gehältern oder Honoraren, Personalreduktion. Lässt sich diese Reduktion durch Umstrukturierung oder Prozessmodifikation qualitativ auffangen, d.h. ist sie nicht mit Einbußen bei der Ergebnisqualität verbunden, dann ist dies wirtschaftlich sinnvoll. Führt dies aber dazu, dass die Prozessqualität darunter leidet oder Sprachkurse für Migranten nicht mehr angeboten werden können, dann dürfte dies auch unter ökonomischen Gesichtspunkten häufig nicht als wirtschaftlich zu bezeichnen sein.

Es ist z.B. nicht möglich für € 0,68 je Teilnehmerstunde – dem m.W. aktuellen Benchmark für FbW-Kurse der BA – (langfristig) qualitativ vertretbaren Unterricht in der beruflichen Weiterbildung anzubieten. Dies ist betriebswirtschaftlich unter der Prämisse einer ausreichenden Qualität nur dann möglich, wenn man dies als Investition in die Zukunft betrachtet und davon ausgeht, dass man später höhere Marktpreise durchsetzen kann, die die Investitionskosten refinanzieren (Monopolgewinne). Aus Sicht der BA mag diese Kostensenkungsstrategie kurzfristig rational sein, langfristig ist sie dies nicht, weil sie dann höhere Preise zahlen müssen; es sei denn, man geht davon aus, dass die FbW eingestellt wird. In diesem Fall dürften die entsprechenden Anbieter wohl Konkurs anmelden müssen oder zumindest erheblichen wirtschaftlichen Schaden erleiden. Unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten wäre dies dann eine Fehlinvestition – wiederum unwirtschaftlich.

Dies bedeutet aber, dass die meisten Spar- oder Kostensenkungsentscheidungen nichts mit wirtschaftlichem Handeln zu tun haben, und insofern auch nicht als ökonomisch oder wirtschaftlich bezeichnet werden können.

Im Hinblick auf die Intentionen und Zielsetzungen der öffentlich geförderten Weiterbildung und damit der vorliegenden Arbeit sind die beiden Bereiche Volkshochschulen und Bundesagentur für Arbeit getrennt zu behandeln. Die Ziele der individuellen Weiterbildung durch öffentlich geförderte Einrichtungen, wie etwa den Volkshochschulen, auf der einen und die speziell auf den Arbeitsmarkt bzw. den (Wieder-)Einstieg in den Beruf orientierte Fort- und Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit sind sehr unterschiedlich. Dies hat einerseits mit unterschiedlichen Zielgruppen und Zielsetzungen und andererseits mit unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten zu tun. Es seien daher die verschiedenen Ebenen von „Ökonomisierung“ noch einmal genauer untersucht.

Die vornehmliche Zielsetzung der beruflichen und über die BA geförderten Weiterbildung besteht zunächst in einer (Re-)Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Sie könnte daher – theoretisch – als erfolgreich angesehen werden, wenn möglichst viele Arbeitslose mit einem festgelegten Budget in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Dies könnte beispielsweise die Festlegung einer Verbleibsquote von 70 % – wie geschehen – durchaus rechtfertigen, wenn man sich auf ein bestimmtes Instrument bzw. die arbeitsmarktnahe Weiterbildung konzentriert. Gleichwohl muss man sich auch über die möglichen negativen Folgen Gedanken machen, da dies den faktischen Ausschluss von einzelnen Gruppen mit bestimmten Merkmalen wie Geschlecht oder familiärer Situation oder auch das Auslaufen von Förderungsmaßnahmen in bestimmten Regionen bedeuten kann. Bezogen auf das engere Ziel der Steigerung der Wirtschaftlichkeit, wäre die Erhöhung der Verbleibsquote dann als „Erfolg“ zu werten, wenn bei niedrigeren Gesamtkosten eine höhere Eingliederungsquote erreicht würde. Die Frage ist dann aber, was passiert mit denjenigen, die faktisch ausgeschlossen werden – welche Chancen haben sie dann noch, wie werden sie darauf reagieren und welche Folgekosten sind damit verbunden? Diese Frage lässt sich im Rahmen der vorliegenden Studie nicht abschließend beantworten, sie ist m.E. aber wichtig, will man den Erfolg bzw. die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme beurteilen oder einschätzen können. Und an einer unzureichenden Folgenabschätzung scheitern viele Maßnahmen – nicht nur in der (Weiter-)Bildung.

Darüber hinaus kann der Erfolg bestimmter Instrumentarien auch von der konkreten Ausgestaltung des Finanzierungsinstruments selber abhängen. So lässt sich z.B. zeigen, dass die Hamburger Kita-Card, ein Gutschein für den Besuch von Kindertageseinrichtungen, jenseits der finanziellen Gesamtausstattung auch aufgrund seiner spezifischen Aus-

gestaltung bestenfalls sub-optimal funktionieren konnte bzw. zu bestimmten Problemen führen musste (Dohmen 2004, 2005b). Ähnliches gilt auch für den Weiterbildungsgutschein der BA (siehe unten), wobei diesem Instrument nicht die gesamte Verantwortung für die Bilanz der Reformen zum Jahresbeginn 2003 „in die Schuhe“ geschoben werden kann. Die konkreten Modalitäten der Umsetzung haben allerdings die Effekte verstärkt und somit die Probleme in diesem Weiterbildungssegment verstärkt. Wir werden hierauf noch zurückkommen.

Da allerdings eine detaillierte und umfassende Betrachtung der möglichen Effekte von Einsparmaßnahmen bzw. des Weiterbildungsgutscheins auch im Rahmen dieser Studie nicht möglich ist, müssen sich die nachfolgenden Betrachtungen auf einzelne Aspekte konzentrieren. Die vorstehenden Ausführungen sollten aber deutlich gemacht haben, dass die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von bildungspolitischen Maßnahmen immer in den Kontext von qualitativen Zielen zu stellen sind. Und selbst an dieser Stelle lässt sich bereits festhalten, dass zumindest viele der durchgeführten Maßnahmen das Etikett „Steigerung der Wirtschaftlichkeit“ nicht verdienen. Allerdings ist auch festzuhalten, dass der Versuch, den Begriff Ökonomisierung vor dem Hintergrund der Reformen mit einer negativen Konnotation zu versehen, schon insoweit scheitern musste, als die kritisierten Maßnahmen schlicht nicht ökonomisch, sondern meist unwirtschaftlich und insofern unökonomisch sind, da sie mit erheblichen Folgekosten einhergehen. Wir schätzen, dass durch eine bildungspolitisch motivierte und durchdachte Strategie eine Effizienzsteigerung in dem Sinne erreicht werden, dass die Qualität des gesamten Bildungssystems verbessert und gleichzeitig bis € 15-20 Mrd. pro Jahr generiert werden können, die für andere (Bildungs-)Zwecke genutzt werden könnten.

Aber, konzentrieren wir uns auf die Frage, inwieweit es im Weiterbildungsbereich zu Einsparungen gekommen ist.

3. Der Weiterbildungsmarkt – Entwicklungstendenzen

Bevor wir uns den beiden zentralen Bereichen der hier im Vordergrund stehenden öffentlichen Weiterbildung zuwenden, soll ein kurzer Überblick über die Entwicklungstendenzen im Weiterbildungsmarkt der vergangenen Jahre gegeben werden.

Die statistische Datenlage über den Weiterbildungsmarkt ist vergleichsweise dünn. Dies gilt insbesondere hinsichtlich konkreter und detaillierter Angaben zum Umsatzvolumen,

idealerweise aufgeteilt nach Zielgruppen bzw. Marktsegmenten und zur Angebotsentwicklung. Die nachfolgende Übersicht fasst einen Teil der vorhandenen Daten zusammen.

Rang	Unternehmen	Weiterbildungsumsatz in Mio. Euro		Veränderung in %
		2003	2002	
1	DAA Akademie *)	170,0	225,0	-24,4%
2	Berufsbildungswerk *)	145,0	190,0	-23,7%
3	Dekra Akademie	135,0	160,0	-15,6%
4	SRH Learnlife	101,0	87,0	16,1%
5	Telekom Training 1)	94,2	k.A.	k.A.
6	TÜV Bildung + Consulting	91,0	99,0	-8,1%
7	Siemens Business Services GmbH 2)	80,0	94,0	-14,9%
8	Stiftung Grone-Schule	79,0	90,0	-12,2%
9	SAP Deutschland AG *)	75,0	83,0	-9,6%
10	IBM GMBH Learning Services *)	70,0	75,0	-6,7%
11	Cognos AG	58,9	61,7	-4,5%
12	FAA Bildungsgesellschaft	53,0	63,0	-15,9%
13	Unilog Integrata Training	31,2	47,1	-33,8%
14	Bildungszentrum für informationsverarbeitende Berufe *)	27,8	26,3	5,7%
15	Siemens AG Automation und Drives	23,6	26,2	-9,9%
16	CDI Deutsche Private Akademie für Wirtschaft	20,4	30,6	-33,3%
17	Hewlett-Packard *)	20,0	21,0	-4,8%
18	Technische Akademie Wuppertal	16,5	17,5	-5,7%
19	Bonner Akademie GmbH	15,0	13,6	10,3%
20	Serco GmbH und Co KG	13,0	12,6	3,2%

Anmerkungen

*) Daten geschätzt; k.A. keine Angaben

1) 08/2003 Fusion der Deutschen Telekom Training GmbH und des Telekom Trainingcenter.

Nicht vergleichbarer Vorjahreswert

2) Wegen Organisationsveränderung nicht vergleichbarer Vorjahreswert

Quelle: Lünendonk 2004

Tabelle 1: Umsatzentwicklung der führenden Anbieter beruflicher Weiterbildung

In dieser Übersicht weisen insbesondere die Einrichtungen, die besonders stark in der beruflichen Weiterbildung engagiert sind, wie die DAA, das BFW oder die Dekra-Akademie, erhebliche Umsatzeinbußen aus. Wie die Übersicht zeigt, ist der Jahresumsatz der beiden erstgenannten Einrichtungen im vergangenen Jahr 2003 um fast ein Viertel geringer als noch im Vorjahr. Die Dekra verlor gut 15 %. Die allermeisten der aufgeführten Einrichtungen verzeichnen mehr oder minder große Umsatzeinbußen. Unter den 20 größten Anbieter weisen lediglich vier Umsatzzuwächse aus: die SRH Learnlife (+16,1 %), das Bildungszentrum für informationsverarbeitende Berufe e.V., Paderborn (+5,7 %), die Bonner Akademie (+10,1 %) und die Serco GmbH & Co Kultur-Gestalten, Bonn (+3,2 %).

Lässt man die Telekom Training außen vor, deren Werte nicht vergleichbar sind, dann hatten die führenden Anbieter insgesamt einen Umsatzverlust von rund 14 % zu verkräf-

ten. Für den Gesamtmarkt gehen die Autoren der Lünendonk-Studie von einem Verlust von 10 % aus (Pressemitteilung v. Juli 2004). Die Geschäftserwartungen für das Jahr 2004 gingen von weiteren Umsatzverlusten von rund 5 % aus (ebd.). Zu berücksichtigen ist ferner, dass andere große Anbieter wie die Volkshochschulen, die Industrie- und Handelskammern und die Bildungswerke der Deutschen Wirtschaft nicht berücksichtigt werden konnten, da sie nach Lünendonk keine bundesweiten Zahlen ausweisen.

Da die Volkshochschul-Statistik entsprechende Daten ausweist (siehe unten), kann dies ergänzt werden. Das Gesamtfinanzvolumen der Volkshochschulen belief sich 2002 auf □€ 962 Mio. und reduzierte sich 2003 geringfügig auf € 961 Mio. (-0,1 %). Die folgenden Abschnitte untersuchen die Entwicklung bei den Volkshochschulen detaillierter.

4. Ausgewählte Indikatoren zur Entwicklung der Volkshochschulen

Im folgenden Abschnitt wird die Entwicklung der Volkshochschulen anhand ausgewählter Indikatoren genauer analysiert: Kursangebot, Unterrichtsstunden und Belegungen, jeweils nach Programmbereichen sowie die Finanzierung insgesamt.

Betrachtet man zunächst die Entwicklung einzelner Indikatoren über einen längeren Zeitraum von rund 40 Jahren, so ergibt sich ein unterschiedliches Bild. So stieg z.B. die Anzahl der Kurse bis zum Jahr 2000 kontinuierlich an. Die Anzahl der Unterrichtsstunden blieb demgegenüber seit rund 10 Jahren weitgehend konstant und erreichte nach leichten Rückgängen erst 1999 wieder den Stand von 1993. Dies deutet darauf hin, dass sich zumindest in diesen 10 Jahren die durchschnittliche Stundenzahl je Kurs verringert haben dürfte. Darüber hinaus stagnieren seit einigen Jahren auch die Belegungszahlen, wie auch bereits im Zeitraum zwischen 1993 und 1997. Dazwischen liegt eine Steigerung der Belegungszahlen um rund 7 %.

Abbildung 1 zeigt, dass auch die Einnahmen der Volkshochschulen kontinuierlich gestiegen sind, was allerdings nicht im gleichen Umfang für die öffentlichen Zuwendungen gilt. Diese sind zwischen 1993 und 1999 nahezu konstant.

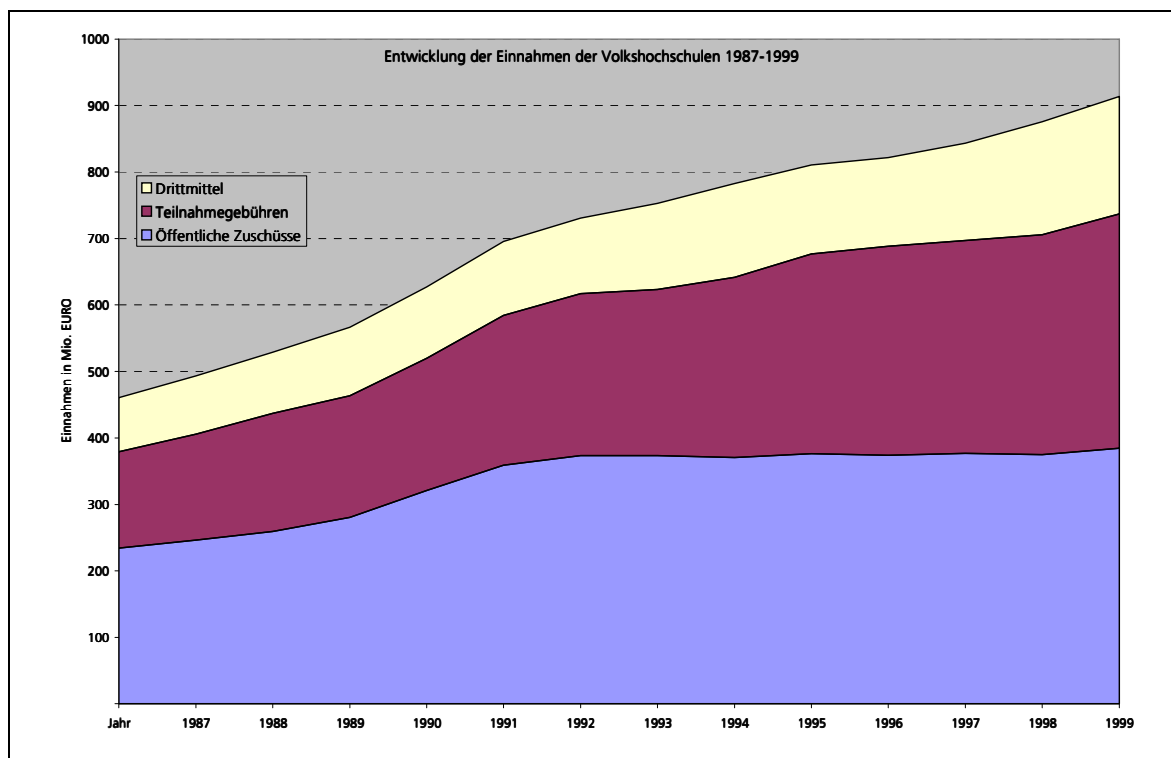


Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen der Volkshochschulen 1987-1999

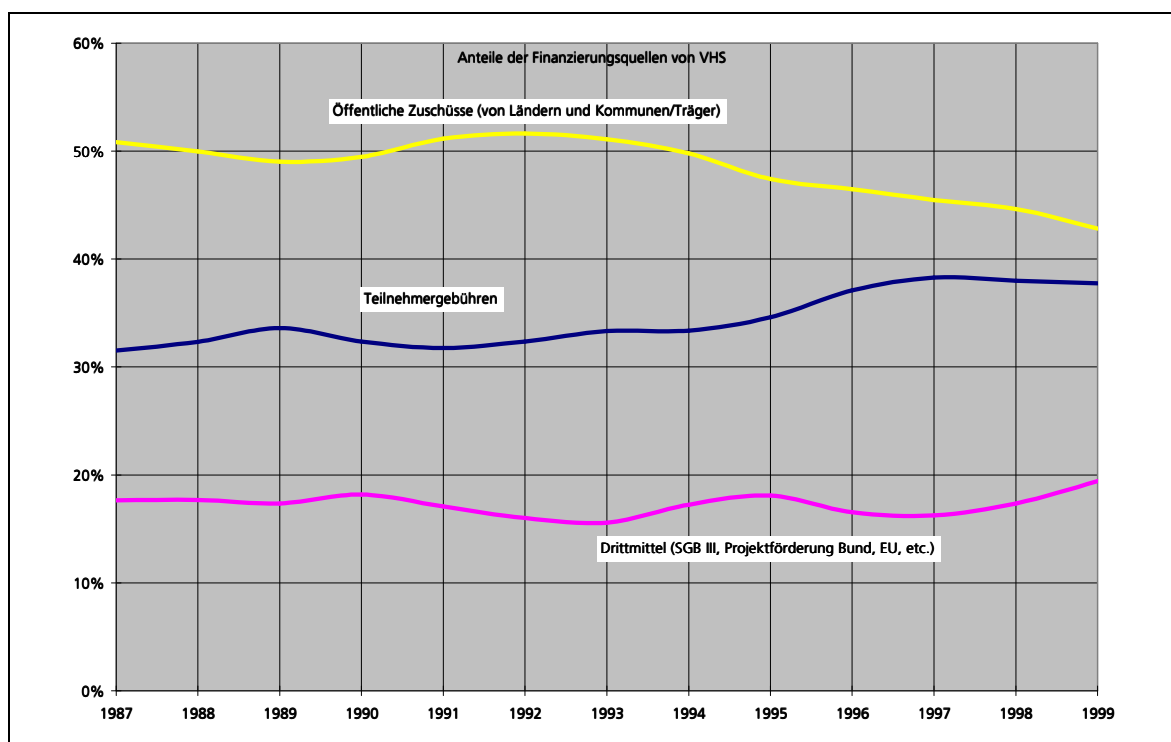


Abbildung 2: Relative Entwicklung der Finanzierungsquellen der Volkshochschulen 1987-1999

Anhand von Abbildung 2 zeigt sich, dass die absolut nahezu konstanten öffentlichen Zuweisungen bei steigenden Gesamteinnahmen zwangsläufig zu einem sinkenden öffent-

lichen Finanzierungsanteil geführt haben. Lag er bis 1994 noch bei 50 %, so sag er in den folgenden fünf Jahren auf 43 % ab. Dies ist vor allen Dingen auf sinkende Finanzierungsanteile des Landes zurückzuführen, während die Kommunen ihren Anteil lediglich um 2 Prozentpunkte reduziert haben, was allerdings aufgrund des größeren Finanzvolumens stärker ins Gewicht fällt. Leicht gestiegen sind die Drittmiteinnahmen von 18 auf 20 % und insbesondere die Teilnehmerentgelte von 32 auf 38 %.

In den nachfolgenden Abschnitten sollen nun die Entwicklungen der vergangenen fünf Jahre, d.h. seit 1999, detaillierter betrachtet werden, beginnend mit der Finanzierung.

4.1 Finanzierung und Verteilung der Finanzierungslasten

Wenn man angesichts der knapper werdenden öffentlichen Haushalte von Ökonomisierung spricht, dann sollte man vor dem Hintergrund der bundesweit nahezu konstanten Zuweisungen zwischen 1993 und 1999 erwarten, dass sich der öffentliche Finanzierungsanteil auch in den vergangenen fünf Jahren weiter reduziert hat bzw. das öffentliche Finanzvolumen geringer geworden ist. Tabelle 2 zeigt jedoch, dass weder von einer generellen Kürzung öffentlicher Zuweisungen noch von einer kontinuierlichen Entwicklung in die eine oder andere Richtung gesprochen werden kann. Vielmehr gibt es je nach Indikator teilweise erhebliche Schwankungen im Zeitablauf.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999 (in 1.000 EUR)	Veränderung 2003/1999 (in %)
Teilnehmende	330.543	352.580	361.084	364.516	365.577	35.034	10,6%
AFG-Mittel	85.435	89.950	87.457	92.895	86.031	596	0,7%
Bundesmittel	14.764	15.209	15.860	19.581	16.864	2.100	14,2%
EU-Mittel	18.543	18.355	17.666	18.333	20.518	1.975	10,7%
sonstige Einnahmen	51.358	52.944	49.212	61.604	63.542	12.184	23,7%
Gemeinden	188.053	197.404	199.678	209.941	213.666	25.613	13,6%
Kreise	40.617	42.491	46.381	47.519	50.044	9.427	23,2%
Landeszuschüsse	146.367	144.682	143.020	147.955	144.814	-1.553	-1,1%
Summe	875.678	913.616	920.358	962.344	961.056	85.378	9,7%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 2: Finanzierung der Volkshochschulen nach Finanzierungsträger

Die öffentlichen Finanzierungsanteile (ohne AFG bzw. Bundesagentur für Arbeit) haben sich zum Teil beträchtlich erhöht. So stieg etwa das Finanzierungsvolumen der Gemeinden und Kreise zwischen 1999 und 2003 um € 25,6 Mio. bzw. € 9,4 Mio. Noch deutlicher wird die Veränderung, wenn man sich den relativen Anstieg von 14 % für die Gemeinden und gar 23 % für die Kommunen ansieht. Einschränkend ist aber darauf hinzuweisen, dass anhand der vorliegenden Daten nicht beurteilt werden kann, ob es sich um tatsächliche Steigerungen oder nur um die Ausweisung von Beträgen handelt, die vorher aus anderen Töpfen gezahlt wurden.

Demgegenüber ist die Landesfinanzierung in diesem Zeitraum leicht zurückgegangen und war einigen Schwankungen unterworfen, die dann deutlicher werden, wenn man sich die jährlichen Veränderungsraten der einzelnen Financiers ansieht (siehe Tabelle 3 und Abbildung 3).

Die Bundeszuweisungen weisen ebenfalls eine beträchtliche Steigerung um € 2,1 Mio. oder 14 % über den Gesamtzeitraum aus. Allerdings fällt hier die deutlich höhere Zuweisung im Jahre 2002 mit € 19,6 Mio. auf, die anschließend wieder auf 16,9 Mio. oder 14 % absank. D.h. die Bundeszuweisungen waren zeitweise um fast 30 % gestiegen.

Betrachtet man diese Ausgaben- bzw. aus Sicht der Volkshochschulen Einnahmeentwicklung, dann kann man insgesamt nicht von rückläufigen öffentlichen Zuweisungen an die Volkshochschulen sprechen. Vielmehr ergibt sich bezüglich der Einnahmen aus öffentlichen Haushalten (ohne AFG) ein Anstieg von € 390 Mio. auf € 425 Mio., wofür vor allem die Gemeinden und Kreise verantwortlich zeichnen.³ Dies entspricht einem Anstieg um 9 %. Zuweisungsverringerungen lassen sich somit nur für einzelne Jahre und für einzelne öffentliche Financiers ausweisen. Marginal rückläufig ist lediglich der Finanzierungsanteil des Landes.

Gestiegen sind ferner über den gesamten Betrachtungszeitraum auch die Einnahmen aus dem AFG (0,7 %) und aus Teilnahmeentgelten (10,6 %) und aus sonstigen Einnahmen (23,7 %). Bei letzteren fällt dabei der starke Anstieg zwischen 2001 und 2002 von € 12,4 Mio. (25,2 %) ins Auge, nach rückläufigen Einnahmen gegenüber 2000. Hinsichtlich der AFG-Förderung wäre im Jahr 2003 ein deutlicherer Rückgang zu erwarten gewesen, der mit -7 % deutlich geringer ausfällt als etwa anderen großen Weiterbildungsträger (siehe oben) und muss insofern fast schon als moderat bezeichnet werden. Erklärt werden kann dies vermutlich damit, dass noch ein hoher Förder- oder Maßnahmenbestand aus 2002 existierte, der noch in 2003 durchgeführt wurde. Für 2004 wäre dann mit einem weiteren deutlichen Rückgang der AFG-Einnahmen zu rechnen.

³ Es sei aber wieder auf die Einschränkung verwiesen, dass nicht beurteilt werden kann, ob es sich um tatsächliche Steigerungen oder nur um die Ausweisung von Beträgen handelt, die vorher aus anderen Töpfen gezahlt wurden.

	2000	2001	2002	2003
Teilnehmende	7%	2%	1%	0%
AFG-Mittel	5%	-3%	6%	-7%
Bundesmittel	3%	4%	23%	-14%
EU-Mittel	-1%	-4%	4%	12%
sonstige Einnahmen	3%	-7%	25%	3%
Gemeinden	5%	1%	5%	2%
Kreise	5%	9%	2%	5%
Landeszuschüsse	-1%	-1%	3%	-2%
Summe	4%	1%	5%	0%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 3: Jährliche Veränderungsrate der Volkshochschule-Finanzierung im Vergleich zum Vorjahr

Stark gestiegen sind 2003 auch die EU-Einnahmen der Volkshochschulen, die damit höher sind als 1999 (siehe Abbildung 4). Fasst man die Ergebnisse zusammen, dann zeigt sich einerseits eine kontinuierliche Steigerung der Gesamteinnahmen, die lediglich im letzten Jahr 2003 leicht um € 1 Mio. (-0,1 %) zurückgegangen sind, aber letztlich auf dem Niveau von 2002 verweilen konnten, das einen Anstieg um 5 % ausweisen konnte. Auf der Basis der bisherigen Zahlen zeigt sich daher keine besondere Ökonomisierung im Sinne eines Einnahmerückgangs aus öffentlichen Mitteln.

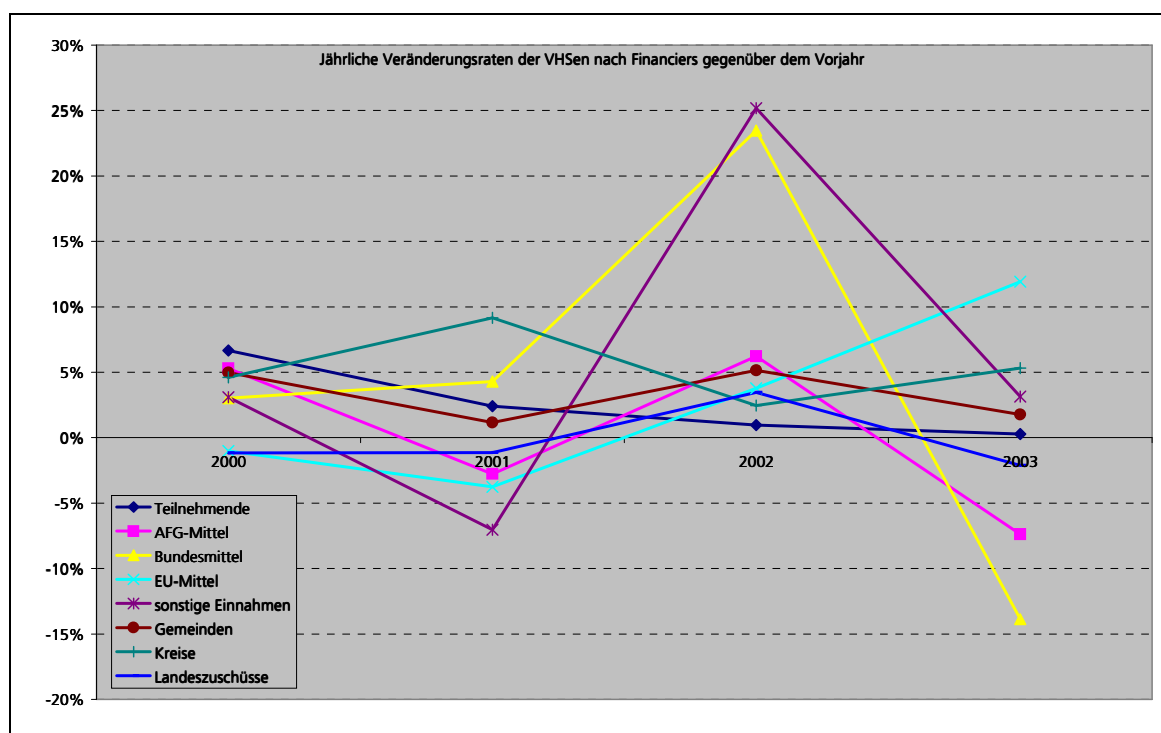


Abbildung 3: Jährliche Veränderungsrate der Volkshochschule-Finanzierung gegenüber dem Vorjahr nach Financiers

Auch Abbildung 4 zeigt deutlich, dass lediglich die Einnahmen aus Landeszuschüssen im Betrachtungszeitraum leicht rückläufig sind, während die AFG-Mittel im Jahr 2003

noch geringfügig über dem Niveau von 1999 lagen. Alle anderen Finanzierungsquellen zeigen demgegenüber einen Anstieg von mindestens 10 %, wenn auch mit teilweise erheblichen Schwankungen. Es erscheint daher sinnvoll, sich die Zusammensetzung der Gesamteinnahmen genauer anzusehen, um festzustellen, inwieweit sich dabei größere Veränderungen ergeben haben (siehe Tabelle 4 bzw. Abbildung 5).

Aber auch hierbei zeigt sich, dass die meisten Veränderungen in der Finanzierungsstruktur von vergleichsweise geringen Größenordnungen sind und sich zwischen -0,8 und +0,7 Prozentpunkten bewegen. Ausgenommen hiervon ist allerdings der Landeszuschuss, dessen Anteil sich im Betrachtungszeitraum insgesamt um 1,6 Prozentpunkte verringert hat und nunmehr bei 15,1 % liegt. Nahezu gleich stark verändert haben sich die Einnahmeanteile der Gemeinden und Kreise sowie der sonstigen Quellen. Selbst der Anteil der Teilnahmegebühren ist zwar etwas gestiegen, bleibt aber letztlich hinter dem Anteilswert von 2001 zurück.

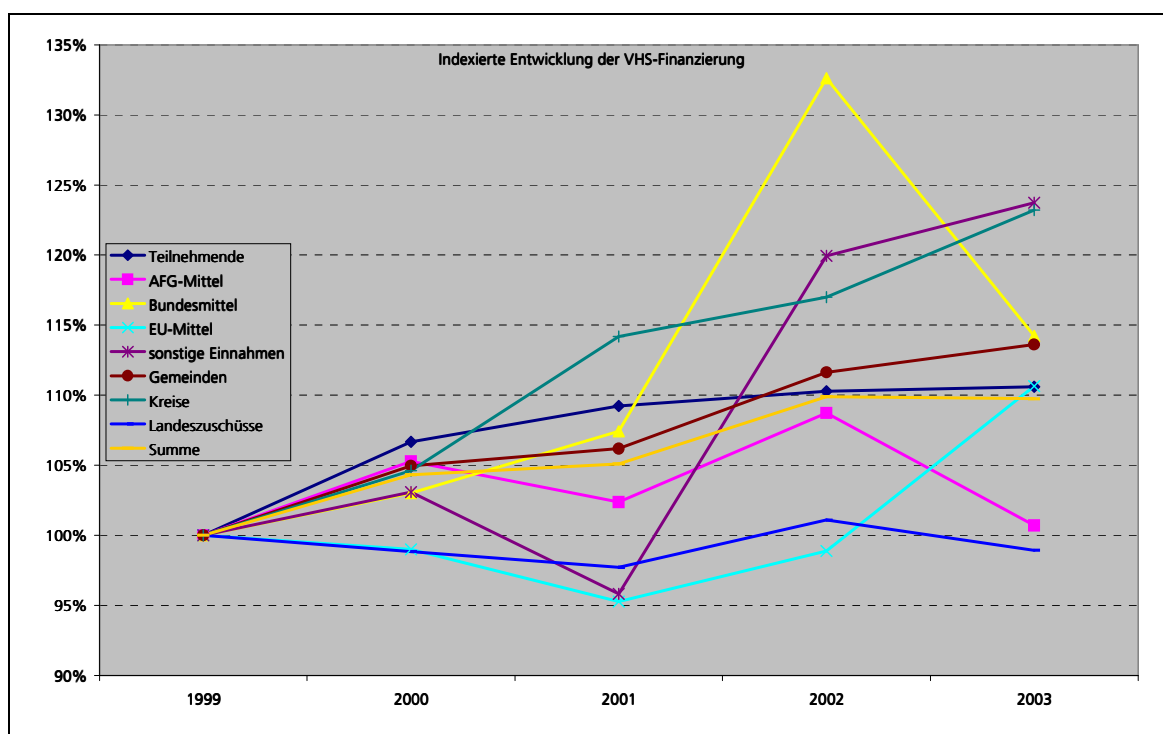


Abbildung 4: Indexierte Entwicklung der Volkshochschule-Finanzierung nach Quellen

Die Gegenüberstellung der Jahre 1999 und 2003 verdeckt allerdings zwischenzeitliche Verschiebungen. So lag der Finanzierungsanteil durch Teilnahmeentgelte 2001 um 1,5 Prozentpunkte höher als noch 1999 und sank erst 2002 wieder annähernd auf das Ausgangsniveau zurück. Ursächlich für diese etwas stärkere Veränderung hinsichtlich der Bedeutung der Teilnahmeentgelte für die Gesamtfinanzierung scheinen aber jeweils mehrere, sich gegenseitig ergänzende Faktoren zu sein, so dass von einer grundsätzlichen Ver-

schiebung nicht gesprochen werden kann. Somit kann auch bei der Finanzierungsstruktur bisher nicht wirklich von gravierenden Veränderungen über die letzten fünf Jahre gesprochen werden.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999
Teilnehmende	37,7%	38,6%	39,2%	37,9%	38,0%	0,3%
AFG-Mittel	9,8%	9,8%	9,5%	9,7%	9,0%	-0,8%
Bundesmittel	1,7%	1,7%	1,7%	2,0%	1,8%	0,1%
EU-Mittel	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	2,1%	0,0%
sonstige Einnahmen	5,9%	5,8%	5,3%	6,4%	6,6%	0,7%
Gemeinden	21,5%	21,6%	21,7%	21,8%	22,2%	0,7%
Kreise	4,6%	4,7%	5,0%	4,9%	5,2%	0,6%
Landeszuschüsse	16,7%	15,8%	15,5%	15,4%	15,1%	-1,6%
Summe	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 4: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen

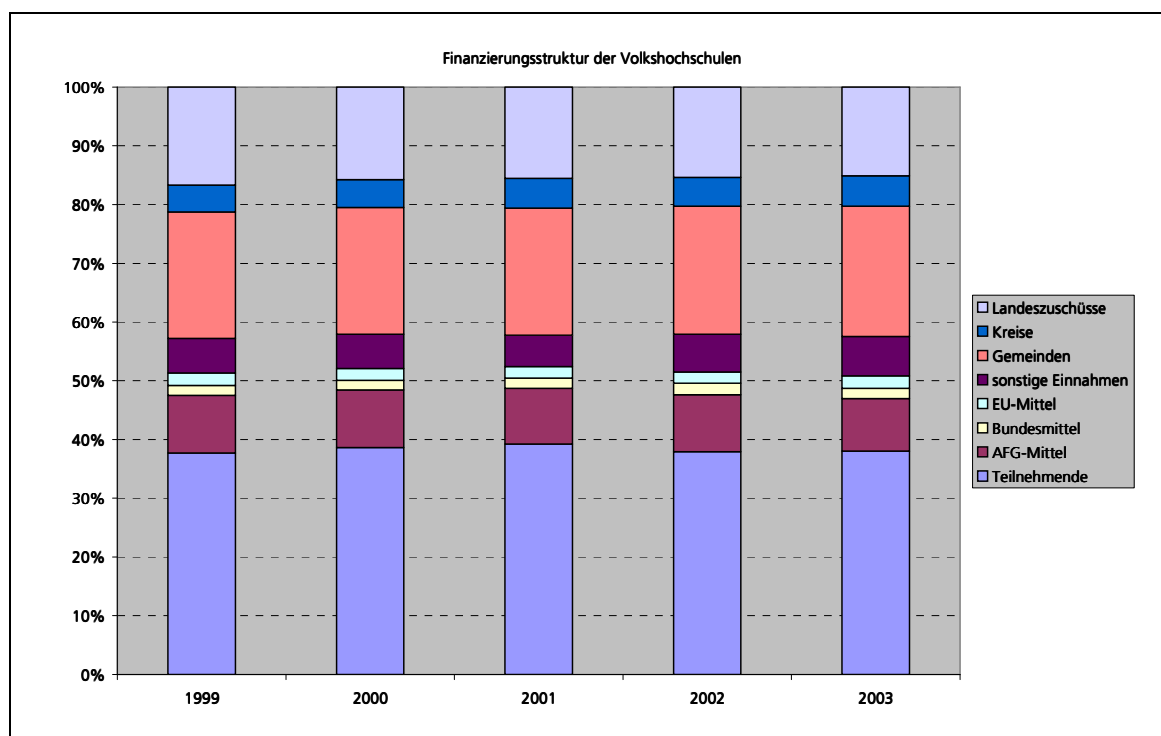


Abbildung 5: Finanzierungsstruktur der Volkshochschule-Einnahmen nach Quellen

4.2 Finanzierungsstrukturen je Kurs, Stunde und Belegung

Die folgenden Betrachtungen gehen den möglichen Veränderungen etwas mehr im Detail nach. Tabelle 5 zeigt die Entwicklung der Einnahmen nach Financiers je Kurs. Hier zeigt sich, dass die Teilnehmer den höchsten absoluten Anstieg zu verzeichnen haben und im Jahr 2003 € 654 statt € 614 wie noch 1999 je Kurs zahlten. Gleichwohl ist der prozen-

tuale Anstieg mit 6,6 % nur leicht überdurchschnittlich. Die stärksten relativen Veränderungen ergaben sich bei den sonstigen Einnahmen (+19,2 %) und den Zuweisungen der Kreise (+18,7 %), was angesichts der vergleichsweise geringen Finanzierungsbeträge einem Anstieg um € 18 bzw. € 14 entspricht.

Insgesamt sind die Einnahmen je Kurs um € 93 oder 5,7 % von € 1.626 auf € 1.719 gestiegen. Rückgängig sind die Finanzierungsbeträge des Landes, die um € 13 je Kurs (-4,7 %) und nach dem AFG um € 5 (-3,0 %). Selbst wenn man beim AFG die Veränderungen der letzten beiden Jahre gegenüberstellt, bleiben die Verringerungen hinter den Erwartungen zurück. Je Kurs sank der Einnahmebetrag von € 166 auf € 154, d.h. um € 11 bzw. 7,3 %. Diese relativ gering erscheinende Reduktion dürfte darauf zurückzuführen sein, dass noch ein erheblicher Anteil der Kurse im Jahr 2002 begonnen wurde und insofern von den Kürzungen ausgenommen war.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999 (in EUR)	Veränderung 2003/1999 (in %)
Teilnehmende	614	632	645	652	654	40	6,6%
AFG-Mittel	159	161	156	166	154	-5	-3,0%
Bundesmittel	27	27	28	35	30	3	10,0%
EU-Mittel	34	33	32	33	37	2	6,6%
sonstige Einnahmen	95	95	88	110	114	18	19,2%
Gemeinden	349	354	357	375	382	33	9,5%
Kreise	75	76	83	85	89	14	18,7%
Landeszuschüsse	272	259	256	264	259	-13	-4,7%
Summe	1.626	1.638	1.644	1.720	1.719	93	5,7%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 5: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen je Kurs

Bricht man die Finanzierungsverteilung auf die Ebene der Unterrichts- oder Kursstunde herunter, zeigt sich das in Tabelle 6 widergegebene Bild, das letztlich marginale absolute Veränderungen, allerdings stärkere relative Veränderungen aufweist. So zahlen die Teilnehmer zwar nur € 2, aber 9,2 % mehr. Relativ gesehen deutlich stärker gestiegen sind wiederum die Zuweisungen der Kreise und die Einnahmen aus sonstigen Quellen, die allerdings auf vergleichsweise niedrigem Niveau stattfinden. Insgesamt gesehen sind die Einnahmen je Unterrichts- bzw. Kursstunde um knapp € 5 oder 8,4 % gestiegen. Die Einnahmelastverteilung unterscheidet sich nicht von der weiter oben dargestellten.

Stellt man die veränderten Einnahmen je Unterrichtsstunde denen je Kurs gegenüber zeigen sich durchgängig um rund 3 % höhere Veränderungsraten bei den Einnahmen je Kursstunde. D.h. die Einnahmen je Kursstunde sind im Schnitt um knapp 3 % stärker gestiegen als die Einnahmen je Kurs. Dies deutet darauf hin, dass sich einerseits die durchschnittliche Teilnehmer- bzw. Belegungszahl je Kurs im Betrachtungszeitraum und/oder

andererseits die durchschnittliche Stundenzahl je Kurs verringert hat. Wir werden dieser Frage weiter unten nachgehen.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999 (in EUR)	Veränderung 2003/1999 (in %)
Teilnehmende	22,22	23,18	23,86	23,84	24,27	2,05	9,2%
AFG-Mittel	5,74	5,91	5,78	6,08	5,71	-0,03	-0,6%
Bundesmittel	0,99	1,00	1,05	1,28	1,12	0,13	12,8%
EU-Mittel	1,25	1,21	1,17	1,20	1,36	0,12	9,3%
sonstige Einnahmen	3,45	3,48	3,25	4,03	4,22	0,77	22,2%
Gemeinden	12,64	12,98	13,19	13,73	14,18	1,54	12,2%
Kreise	2,73	2,79	3,06	3,11	3,32	0,59	21,7%
Landeszuschüsse	9,84	9,51	9,45	9,68	9,61	-0,23	-2,3%
Summe	58,87	60,07	60,82	62,94	63,80	4,93	8,4%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 6: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen je Unterrichtsstunde

In einem weiteren Schritt sollen nun die durchschnittlichen Kosten je Belegung, d.h. letztlich je Kursteilnehmer (einschl. eventueller Mehrfachteilnehmer) betrachtet werden (siehe Tabelle 7). Hierbei zeigt sich zunächst eine durchschnittliche Erhöhung um knapp 7,0 %. Im Vergleich zu den unmittelbar vorhergehenden Betrachtungen deutet auch dieses Indiz daher auf sinkende Belegungszahlen. Je Teilnehmer sind die Einnahmen insgesamt von € 132 auf € 141 gestiegen. Den größten absoluten Anteil an diesem Anstieg zahlen die Teilnehmer mit € 3,75, was bezogen auf deren ursprünglichem Zahlungsbetrag einem Anstieg um 7,5 % entspricht. Sie bezahlen nun im Schnitt € 53,60. Den zweithöchsten Zahlungsbetrag steuern die Gemeinden mit nunmehr € 31,33 bei, was einem Anstieg um 10,5 % entspricht.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999 (in EUR)	Veränderung 2003/1999 (in %)
Teilnehmende	49,86	51,58	53,21	53,09	53,61	3,75	7,5%
AFG-Mittel	12,89	13,16	12,89	13,53	12,62	-0,27	-2,1%
Bundesmittel	2,23	2,23	2,34	2,85	2,47	0,25	11,0%
EU-Mittel	2,80	2,69	2,60	2,67	3,01	0,21	7,6%
sonstige Einnahmen	7,75	7,75	7,25	8,97	9,32	1,57	20,3%
Gemeinden	28,37	28,88	29,43	30,58	31,33	2,97	10,5%
Kreise	6,13	6,22	6,83	6,92	7,34	1,21	19,8%
Landeszuschüsse	22,08	21,17	21,08	21,55	21,24	-0,84	-3,8%
Summe	132,09	133,66	135,63	140,17	140,93	8,84	6,7%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 7: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen je Belegung

Gesunken sind wiederum die durchschnittlichen Zahlungen je Belegung durch das AFG, deren Rückgang um 2,1 % letztlich einer Reduktion von € 0,27 % entspricht. Um € 0,84 oder 3,8 % zurückgegangen sind die Landeszuschüsse.

Fasst man die vorstehenden Ergebnisse zusammen, dann deutet keiner der Indikatoren auf wirklich grundlegende Verschiebungen im Betrachtungszeitraum der letzten fünf Jahre hin. Zwar haben sich die Finanzierungsanteile in diesem Zeitraum leicht verschoben, aber erstens nicht kontinuierlich in die eine oder andere Richtung und zweitens unterliegen auch die Finanzierungsanteil der einzelnen Finanzierungsquellen erheblichen Schwankungen.

Fast schon verwundern muss dabei die doch (bisher ?) relativ geringe Absenkung der AFG-Einnahmen, die letztlich über die fünf Betrachtungsjahre insgesamt vergleichsweise marginal ausgefallen sind und auch in der Gegenüberstellung der Jahre 2002 und 2003 mit 9,3 % deutlich hinter anderen großen Anbietern zurückbleibt (siehe Kapitel 3). Dies lässt darauf schließen, dass das Kursangebot der Volkshochschulen letztlich wesentlich diversifizierter und damit auch weniger anfällig für Verhaltensveränderungen des einen oder anderen Financiers ist.

Somit stellt sich die Frage, ob sich in den letzten Jahren „zumindest“ grundlegende Veränderungen beim Angebot beobachten lassen.

4.3 Veränderungen beim Kursangebot der Volkshochschulen

4.3.1 Kursangebot nach Programmbereichen

In den letzten fünf Jahren zeigt sich ein Anstieg um gut 20.000 Kurse, wobei der letzte größere Anstieg im Jahre 2000 stattfand und das Angebot seither relativ konstant in seiner Gesamtanzahl ist. Danach ist nur noch ein vergleichsweise geringer Anstieg zu verzeichnen bzw. für 2002 und 2003 ein leichter Rückgang gegenüber 2001 (siehe Tabelle 8).

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999	Veränderung 2003/1999 (in %)
Politik-Gesellschaft-Umwelt	42.238	44.067	45.779	46.517	45.157	2.919	6,9%
Kultur-Gestalten	99.501	95.356	93.516	98.586	99.746	245	0,2%
Gesundheit	137.098	142.884	145.975	149.496	154.531	17.433	12,7%
Sprachen	161.137	163.681	164.064	166.546	168.620	7.483	4,6%
Arbeit-Beruf	91.123	103.783	102.402	90.075	82.473	-8.650	-9,5%
Grundbildung-Schulabschlüsse	7.594	8.100	7.956	8.229	8.627	1.033	13,6%
Summe	538.691	557.871	559.692	559.449	559.154	20.463	3,8%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 8: Anzahl der Kurse nach Programmbereichen

Betrachtet man die Entwicklung der einzelnen Programmbereiche, dann zeigt sich, dass das Angebot an Kursen in den Bereichen Grundbildung-Schulabschlüsse und Gesundheit mit 13,6 bzw. 12,7 % deutlich stärker gestiegen ist als die anderen Bereiche.

Überdurchschnittliche Steigerungsraten verzeichnen auch noch Politik-Gesellschaft-Umwelt und Sprachen.

Deutlich rückläufig ist hingegen der Bereich „Arbeit-Beruf“, dessen Kurszahl im Gesamtbetrachtungszeitraum von 91.000 auf 82.500 abgesunken ist. Betrachtet man allerdings die Entwicklung etwas genauer, dann zeigt sich im Jahre 2000 zunächst ein deutlicher Anstieg auf fast 104.000 Kurse, gefolgt von einem vergleichsweise geringen Rückgang im Folgejahr sowie einem kontinuierlichen und deutlichen Rückgang um über 12.000 Kurse 2002 und noch einmal 7.600 in 2003. D.h. in den letzten beiden Jahren zeigt sich gegenüber dem Kursvolumen 2000 und 2001 ein Rückgang um insgesamt über 20 %. Damit einher geht ein Rückgang im Anteil entsprechender Kurse am Gesamtangebot von etwas über 18 % auf knapp 15 % (siehe Tabelle 9).

Leicht abgesunken ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum auch der Anteil an Kursen im Programmbereich „Kultur-Gestalten“, der allerdings in den Jahren 2000 und 2001 einen noch geringeren Anteil und damit eine deutlich geringere Anzahl aufwies.

	1999	2000	2001	2002	2003	2003/1999	2003/1999
Politik-Gesellschaft-Umwelt	7,8%	7,9%	8,2%	8,3%	8,1%	8,1%	0,3%
Kultur-Gestalten	18,5%	17,1%	16,7%	17,6%	17,8%	17,5%	-0,7%
Gesundheit	25,5%	25,6%	26,1%	26,7%	27,6%	26,3%	2,1%
Sprachen	29,9%	29,3%	29,3%	29,8%	30,2%	29,7%	0,3%
Arbeit-Beruf	16,9%	18,6%	18,3%	16,1%	14,7%	16,9%	-2,2%
Grundbildung-Schulabschlüsse	1,4%	1,5%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	0,1%
Summe	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,9%	100,0%	-0,1%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 9: Anteile der Kurse am Gesamtangebot nach Programmbereichen

Betrachtet man die Veränderungen beim Kursangebot genauer, dann ergeben sich zudem einige Verschiebungen in den Fachbereichen (siehe Tabelle 10). So ist der Bereich Kultur-Gestalten von einem Rückgang von 7 % betroffen, trotz eines leichten Anstiegs in den letzten beiden Jahren. Um über 3 % rückläufig ist insgesamt das Angebot im Bereich Politik-Gesellschaft-Umwelt. Kontinuierliche Steigerungen erfahren vor allen Dingen Sprachkurse und Gesundheitsthemen. Zugenommen hat über den Gesamtzeitraum auch der Bereich Arbeit-Beruf, was allerdings auf die Zunahme in den ersten drei Jahren des Betrachtungszeitraums zurückzuführen ist. Die letzten beiden Jahre 2002 und 2003 zeigen einen deutlichen Rückgang um insgesamt 11 %. Zu diesem Bereich gehören vor allem die über das AFG geförderten Kurse. Eine deutliche Steigerung erfährt mit nahezu 10 % auch der Bereich Grundbildung-Schulabschlüsse, worunter auch Förderungsprogramme der Bundesregierung wie JUMP fallen. Hier liegt die höchste Steigerungsrate im vergangenen Jahr 2003.

	1999	2000	2001	2002	2003	2003/1999
Politik-Gesellschaft-Umwelt	-1,3%	2,2%	3,2%	-4,4%	-2,9%	-3,2%
Kultur-Gestalten	-3,4%	-3,7%	-2,4%	1,3%	1,2%	-7,0%
Gesundheit	1,5%	3,5%	0,7%	2,4%	3,4%	11,5%
Sprachen	2,0%	1,4%	0,4%	3,6%	1,2%	8,6%
Arbeit-Beruf	3,9%	6,4%	3,0%	-2,6%	-8,4%	2,3%
Grundbildung-Schulabschlüsse	3,5%	2,1%	0,6%	-1,3%	4,8%	9,7%
Summe	6,2%	11,9%	5,5%	-1,0%	-0,7%	

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 10: Veränderungen im Kursangebot seit 1999 nach Fachbereichen

Auffallend ist aber auch, dass die meisten Fachbereiche Trendveränderungen im Betrachtungszeitraum unterliegen (siehe Abbildung 6). Konsequent zunehmend ist das Kursangebot lediglich in den Bereichen Sprachen und Gesundheit. Aber auch hier gab es Schwankungen hinsichtlich der Steigerungsrate. Es gibt keinen Bereich, dessen Kursangebot kontinuierlich sinkt. Nach einem leichten Anstieg 2000 fällt der Bedeutungsanteil des Bereichs Arbeit-Beruf allerdings deutlich ab.

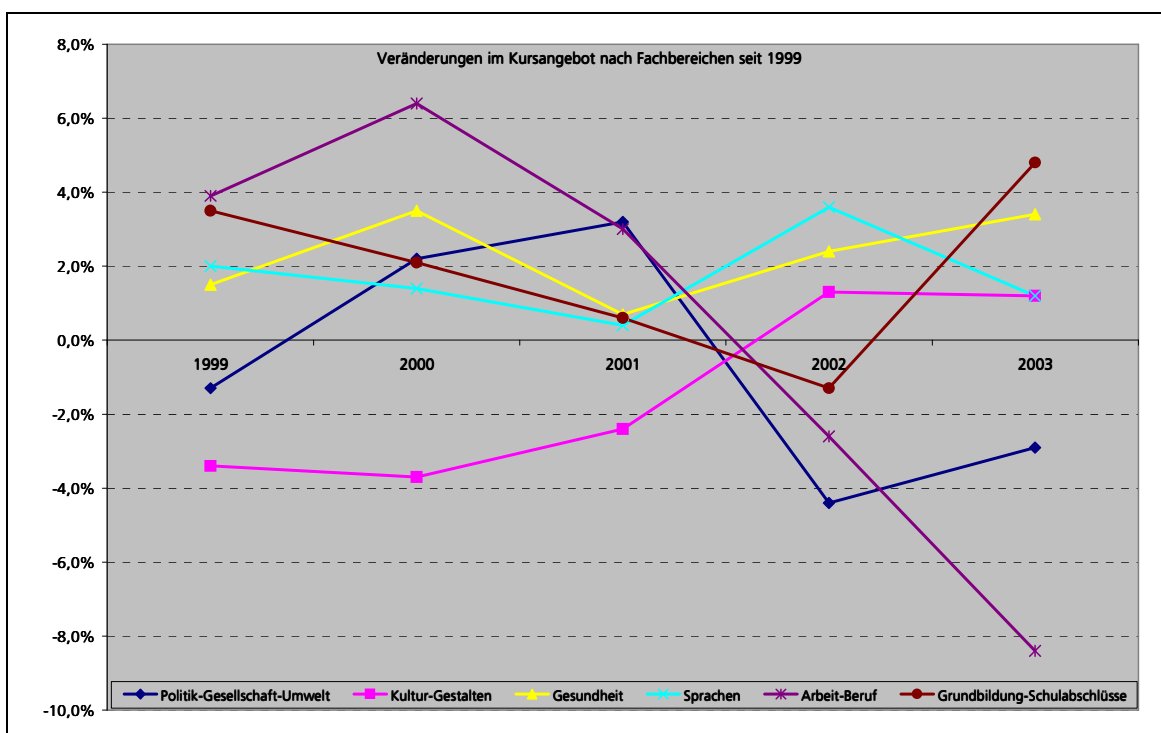


Abbildung 6: Veränderungen im Kursangebot seit 1999 nach Fachbereichen

Weiterhin stellt sich die Frage, ob sich das Stundenvolumen in den einzelnen Bereichen verändert hat, woraus sich strukturelle Verschiebungen ableiten ließen.

4.3.2 Unterrichtsstunden nach Programmbereichen und Kursen

Tabelle 11 zeigt die Entwicklung der Kursstunden in den einzelnen Themengebieten. Über alle Themengebiete und über den Gesamtbetrachtungszeitraum zeigt sich nur eine leichte Zunahme um 1,1 %, die sich allerdings aus gegenläufigen Tendenzen in den einzelnen Fachgebieten ergibt. So ist das Stundenvolumen im Bereich Arbeit-Beruf um 8,8 % und in den Bereichen Politik-Gesellschaft-Umwelt und Kultur-Gestalten um jeweils 4 % gesunken. Da Arbeit-Beruf das zweithöchste Stundenvolumen insgesamt aufweist, bedeuten 8,8 % ein um fast 280.000 Stunden geringeres Kursangebot. Hier ist das Angebot zunächst von 3,2 auf nahezu 3,4 Mio. Stunden angestiegen und dann um fast 500.000 auf 2,9 Mio. Stunden abgesunken. Dies entspricht gegenüber dem Höchststand im Jahre 2000 einem Rückgang um über 14 %. Aufgrund des Anstiegs im Bereich Politik-Gesellschaft-Umwelt bis 2001, fällt der Rückgang in den letzten beiden Jahren um über 9,0 % deutlich stärker aus. Dieses Segment bleibt somit das insgesamt kleinste, mit einem Anteil von unter 5 % (siehe Tabelle 12)

Gestiegen ist das Stundenvolumen in den anderen drei Bereichen, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Den größten absoluten Zuwachs erfuhr der Sprachenbereich, der zugleich den insgesamt größten Stundenanteil hat. Eine Zunahme um über 300.000 Stunden entspricht bei einem Stundenvolumen von rund 6,0 Mio. Stunden einem Anstieg um 5,3 %. Berücksichtigt man dabei den leichten Rückgang im Jahr 2003, fällt der Anstieg in den Vorjahren noch etwas stärker aus (5,5 %). Die relativ gesehen größte Zunahme erfuhr mit fast 10,0 % der Gesundheitsbereich, dessen Stundenvolumen bis 2003 um über 223.000 auf fast 2,5 Mio. Stunden angestiegen ist. Bleibt dieser positive Trend ebenso unverändert wie die Verringerung der Stundenzahl des Bereichs Arbeit-Beruf, dann dürfte der Gesundheitsbereich im Jahr 2004 u.U. den Bereich Arbeit-Beruf als zweitstärksten Bereich ablösen.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999 (in Std.)	Veränderung 2003/1999 (in %)
Politik-Gesellschaft-Umwelt	713.859	729.359	752.501	719.644	685.009	-28.850	-4,0%
Kultur-Gestalten	1.892.524	1.823.150	1.779.356	1.802.141	1.816.237	-76.287	-4,0%
Gesundheit	2.262.805	2.340.953	2.357.656	2.415.327	2.485.924	223.119	9,9%
Sprachen	5.698.800	5.780.490	5.805.676	6.014.978	5.999.605	300.805	5,3%
Arbeit-Beruf	3.181.715	3.384.369	3.281.324	3.197.180	2.902.186	-279.529	-8,8%
Grundbildung-Schulabschlüsse	1.126.066	1.149.669	1.156.742	1.141.689	1.174.892	48.826	4,3%
Summe	14.875.769	15.207.990	15.133.255	15.290.959	15.063.853	188.084	1,3%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 11: Anzahl der Unterrichtsstunden nach Programmbereichen

	1999	2000	2001	2002	2003	2003/1999	2003/1999
Politik-Gesellschaft-Umwelt	4,8%	4,8%	5,0%	4,7%	4,5%	4,8%	-0,3%
Kultur-Gestalten	12,7%	12,0%	11,8%	11,8%	12,1%	12,1%	-0,6%
Gesundheit	15,2%	15,4%	15,6%	15,8%	16,5%	15,7%	1,3%
Sprachen	38,3%	38,0%	38,4%	39,3%	39,8%	38,8%	1,5%
Arbeit-Beruf	21,4%	22,3%	21,7%	20,9%	19,3%	21,1%	-2,1%
Grundbildung-Schulabschlüsse	7,6%	7,6%	7,6%	7,5%	7,8%	7,6%	0,2%
Summe	100,0%	100,1%	100,1%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 12: Anteile der Unterrichtsstunden am Gesamtangebot nach Programmbereichen

Um insgesamt 4,3 % gestiegen ist der Bereich Grundbildung-Schulabschluss. Bei einem Volumen von 1,175 Mio. entspricht dies einem Anstieg um rund 50.000 Stunden bzw. einem Anteil am Gesamt-Stundenangebot von knapp 8 %.

Deutlicher werden die Verschiebungen, wenn man sich den Anteil der Kursstunden in den einzelnen Bereichen im Verhältnis zum Gesamtangebot ansieht. Der Sprachenbereich hat seine Vorrangstellung auf knapp 40 % ausgebaut, und der Gesundheitsbereich hat seinen Anteil von 15,2 auf 16,5 % erhöht. Den größten Anteilsverlust erleidet der Bereich Arbeit-Beruf, dessen Kursstundenanteil von 22,3 % (2000) auf 19,3 % abgesunken ist. Damit hat sich der Vorsprung gegenüber dem Gesundheitsbereich von knapp 6 % auf unter 3 % verringert.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999 (in Std.)	Veränderung 2003/1999 (in %)
Politik-Gesellschaft-Umwelt	16,9	16,6	16,4	15,5	15,2	-1,7	-10,2%
Kultur-Gestalten	19,0	19,1	19,0	18,3	18,2	-0,8	-4,3%
Gesundheit	16,5	16,4	16,2	16,2	16,1	-0,4	-2,5%
Sprachen	35,4	35,3	35,4	36,1	35,6	0,2	0,6%
Arbeit-Beruf	34,9	32,6	32,0	35,5	35,2	0,3	0,8%
Grundbildung-Schulabschlüsse	148,3	141,9	145,4	138,7	136,2	-12,1	-8,2%
Summe	27,6	27,3	27,0	27,3	26,9	-0,7	-2,4%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 13: Durchschnittliche Anzahl der Unterrichtsstunden je Kurs nach Programmbereichen

Betrachtet man die durchschnittlich Stundenzahl je Kurs in den einzelnen Bereichen, dann zeigen sich einige grundlegende Unterschiede (siehe Tabelle 13). So umfasst jeder Kurs, der auf Grundbildung-Schulabschluss abzielt, mit über 130 Stunden viermal so viele Kursstunden wie die Bereiche Sprachen und Arbeit-Beruf. Allerdings zeigt sich zugleich eine Abnahme des durchschnittlichen Stundenvolumens von 148 auf 136 Stunden. Dies entspricht einer Reduktion um 12 Stunden bzw. 8,2 %. Eine ähnlich starke relative Veränderung weist nur noch der Bereich Politik-Gesellschaft-Umwelt, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau aus. Hier entspricht eine Reduktion um 1,7 Stunden über 10 %. Statt knapp 17 Stunden sind es nun nur noch 15,2. Auch im Bereich Kultur-Gestalten ist die durchschnittliche Stundenzahl um knapp 1 Stunde von 19,0 auf 18,2

verringert worden. Faktisch unverändert ist das durchschnittliche Stundenvolumen in den anderen Bereichen.

In der Gesamtbetrachtung bedeutet dies, dass die starke Steigerung des Kursangebots im Bereich Grundbildung-Schulabschluss mit einer Reduktion des durchschnittlichen Stundenvolumens je Kurs einhergeht. Teilweise umgekehrt zeigt sich die Entwicklung im Bereich Arbeit-Beruf. Zwar hat sich die durchschnittliche Stundenzahl je Kurs letztlich nur marginal verändert. Allerdings zeigt sich zugleich ein zunächst relativ starker Rückgang von 34,9 auf 32,6 und 32,0 Stunden, der dann durch einen Anstieg auf 35,5 Stunden faktisch überkompensiert wird. Während also die Kurse im Bereich Arbeit-Beruf tendenziell etwas kürzer geworden sind, sind die Kurse im Bereich Grundbildung-Schulabschluss deutlich länger geworden. Allerdings kann man auch hier keine fundamentalen Kursveränderungen oder Ökonomisierungstendenzen ausmachen, sieht man einmal von der starken Verringerung der durchschnittlichen Stundenzahl bei den grundbildungs- und schulabschlussorientierten Kursen ab. Allerdings ist ein Teil der höheren Einnahmen je Kurs auf eine Verringerung der durchschnittlichen Stundenanzahl je Kurs zurückzuführen.

Nachdem wir uns das Angebot recht ausführlich angesehen haben, und zwar einige Veränderungen, aber letztlich keinen fundamentalen Ökonomisierungsschub beobachten können, stellt sich die Frage, wie sich das Belegungsverhalten verändert hat.

4.3.3 Belegungszahlen nach Programmbereichen

Die Belegungszahlen geben einen Überblick darüber, wie sich das tatsächliche Nachfrageverhalten im Betrachtungszeitraum entwickelt hat. Deutliche Nachfragesteigerungen zeigen sich in den Bereichen Politik-Gesellschaft-Umwelt (+ 100.000 Belegungen) und Gesundheit mit einer Steigerung um fast 205.000 Belegungen. Diese Zunahmen entsprechen Steigerungsraten von 15,9 bzw. 10,7 %. Dies entspricht über 2,1 Mio. Belegungen im Gesundheitsbereich. Relativ gesehen noch stärker gestiegen ist die Belegungszahl im Bereich Grundbildung-Schulabschluss mit einer Zunahme um 18,7 %. Ausgehend von 94.200 Belegungen 1999 entspricht diese einem Anstieg um knapp 17.600 auf 111.780. Vergleichsweise geringfügige Veränderungsraten zeigen sich über den Gesamtbetrachtungszeitraum in den Bereich Kultur-Gestalten und Sprachen.

Der einzige Bereich, der fast über den gesamten Zeitraum negative Belegungszahlen verzeichnet ist das Gebiet Arbeit-Beruf, das zwischen 1999 und 2003 insg. 18,5 % oder über 187.000 Teilnehmer verloren hat. Geht man gar vom Jahr 2000 mit einer Belegungszahl von 1,14 Mio. aus, dann beträgt der Rückgang in den folgenden drei Jahren gar fast 320.000 Belegungen oder 27,8 %.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999	Veränderung 2003/1999 (in %)
Politik-Gesellschaft-Umwelt	634.793	663.214	687.460	755.257	735.533	100.740	15,9%
Kultur-Gestalten	1.118.694	1.074.731	1.034.122	1.182.270	1.145.427	26.733	2,4%
Gesundheit	1.907.358	1.986.235	2.014.012	2.012.828	2.112.158	204.800	10,7%
Sprachen	1.863.026	1.868.106	1.873.309	1.895.317	1.890.256	27.230	1,5%
Arbeit-Beruf	1.011.132	1.141.382	1.076.983	913.724	823.996	-187.136	-18,5%
Grundbildung-Schulabschlüsse	94.197	101.811	99.981	106.220	111.776	17.579	18,7%
Summe	6.629.200	6.835.479	6.785.867	6.865.616	6.819.146	189.946	2,9%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 14: Anzahl der Belegungen nach Programmbereichen

Über alle Bereiche hinweg zeigt sich ein Anstieg um knapp 190.000 Belegungen oder um knapp 3,0 %.

Betrachtet man in einem weiteren Schritt den Anteil der Belegungen in den einzelnen Fachgebieten im Verhältnis zur Gesamtbelegung, dann zeigt sich, dass der Bereich Gesundheit seinen Vorsprung deutlich ausgebaut hat und nunmehr fast ein Drittel aller Belegungen verzeichnet. Der Belegungsanteil im Sprachenbereich ist nahezu unverändert bei knapp 28 %. Unverändert sind auch die Belegungsanteile in den Bereichen Kultur-Gestalten, Politik-Gesellschaft-Umwelt, Sprachen und Grundbildung-Schulabschluss.

Deutlich an Nachfragebedeutung verloren hat demgegenüber das Segment Arbeit-Beruf. Hier ist der Belegungsanteil von 15,3 % (1999) bzw. 16,7 % (2000) auf 12,1 % im Jahr 2003 abgesunken. In der zugespitzten Gegenüberstellung hat somit der Gesundheitsbereich seine Vormachtstellung zulasten des Bereichs Arbeit-Beruf ausgebaut. Was heißt dies für die durchschnittlichen Teilnehmerzahl je Kurs in den einzelnen Bereiche?

	1999	2000	2001	2002	2003	2003/1999	2003/1999
Politik-Gesellschaft-Umwelt	9,6%	9,7%	10,1%	11,0%	10,8%	10,2%	1,2%
Kultur-Gestalten	16,9%	15,7%	15,2%	17,2%	16,8%	16,4%	-0,1%
Gesundheit	28,8%	29,1%	29,7%	29,3%	31,0%	29,6%	2,2%
Sprachen	28,1%	27,3%	27,6%	27,6%	27,7%	27,7%	-0,4%
Arbeit-Beruf	15,3%	16,7%	15,9%	13,3%	12,1%	14,7%	-3,2%
Grundbildung-Schulabschlüsse	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,5%	0,2%
Summe	100,1%	100,0%	100,0%	99,9%	100,0%	100,0%	-0,1%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 15: Verteilung der Belegungen am Gesamtangebot nach Programmbereichen

Tabelle 16 zeigt eine kontinuierliche und recht deutliche Verringerung der durchschnittlichen Teilnehmerzahl je Kurs in Bereich Arbeit-Beruf. Statt 11,1 Teilnehmern 1999 sind es nun nur noch 10,0, was einem Rückgang von 10,0 % entspricht. Dies lässt darauf schließen, dass diese Kurse für die Volkshochschulen wirtschaftlich weniger lukrativ geworden sein dürften. Dies gilt tendenziell, wenn auch in deutlich geringerem Umfang für den Gesundheits- und Sprachenbereich, in denen sich die durchschnittliche Teilnehmerzahl um 0,2 bzw. 0,4 % reduziert hat.

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 2003/1999	Veränderung 2003/1999 (in %)
Politik-Gesellschaft-Umwelt	15,0	15,1	15,0	16,2	16,3	1,3	8,4%
Kultur-Gestalten	11,2	11,3	11,1	12,0	11,5	0,2	2,1%
Gesundheit	13,9	13,9	13,8	13,5	13,7	-0,2	-1,8%
Sprachen	11,6	11,4	11,4	11,4	11,2	-0,4	-3,0%
Arbeit-Beruf	11,1	11,0	10,5	10,1	10,0	-1,1	-10,0%
Grundbildung-Schulabschlüsse	12,4	12,6	12,6	12,9	13,0	0,6	4,5%
Summe	12,3	12,3	12,1	12,3	12,2	-0,1	-0,9%

Quelle: Volkshochschul-Statistik, verschiedene Jahre; eigene Berechnungen

Tabelle 16: Durchschnittliche Belegungen je Kurs nach Programmbereichen

Tendenziell lukrativer geworden sind demgegenüber die Kurse in den Bereichen Politik-Gesellschaft-Umwelt, die einen durchschnittlichen Zuwachs um 1,3 Teilnehmer verzeichnen, so dass nun 16,3 Personen an einem Kurs teilnehmen. Diese Kurse sind damit im Schnitt am größten. Leicht gestiegen sind auch die durchschnittlichen Teilnehmerzahlen in Kursen der Bereiche Grundbildung-Schulabschluss und Kultur-Gestalten.

Über alle Kurse hinweg zeigen sich faktisch nur marginale Veränderungen.

4.4 Zusammenfassung: Ökonomisierte Volkshochschulen?

Die vorstehend dargestellten Entwicklungen weisen für die vergangenen fünf Jahre zwar auf einige nicht unerhebliche, allerdings kaum auf grundlegende und quasi fundamentale Veränderungen in den Volkshochschulen hin. So hat sich die Finanzierungslast in den vergangenen fünf Jahren nur vergleichsweise marginal verschoben, wobei sowohl die absoluten als auch die relativen Anteile der öffentlichen Zuwendungen leicht gestiegen sind,⁴ während der über Teilnehmerentgelte finanzierte Anteil leicht gesunken ist. Gestiegen sind auch die Drittmittelanteile.

Wenn man vom Terminus „Ökonomisierung“ ausgeht und darunter geringere öffentliche Zuweisungen versteht, dann kann man für die vergangenen fünf Jahre keine grundsätzliche Ökonomisierung feststellen. Gleichbleibende absolute öffentliche Zuweisungen und damit sinkende öffentliche Finanzierungsanteile sind vor allen Dingen für den Zeitraum zwischen 1993 und 1999 festzustellen.

⁴ Es sei aber wieder auf die Einschränkung verwiesen, dass nicht beurteilt werden kann, ob es sich um tatsächliche Steigerungen oder nur um die Ausweisung von Beträgen handelt, die vorher aus anderen Töpfen gezahlt wurden.

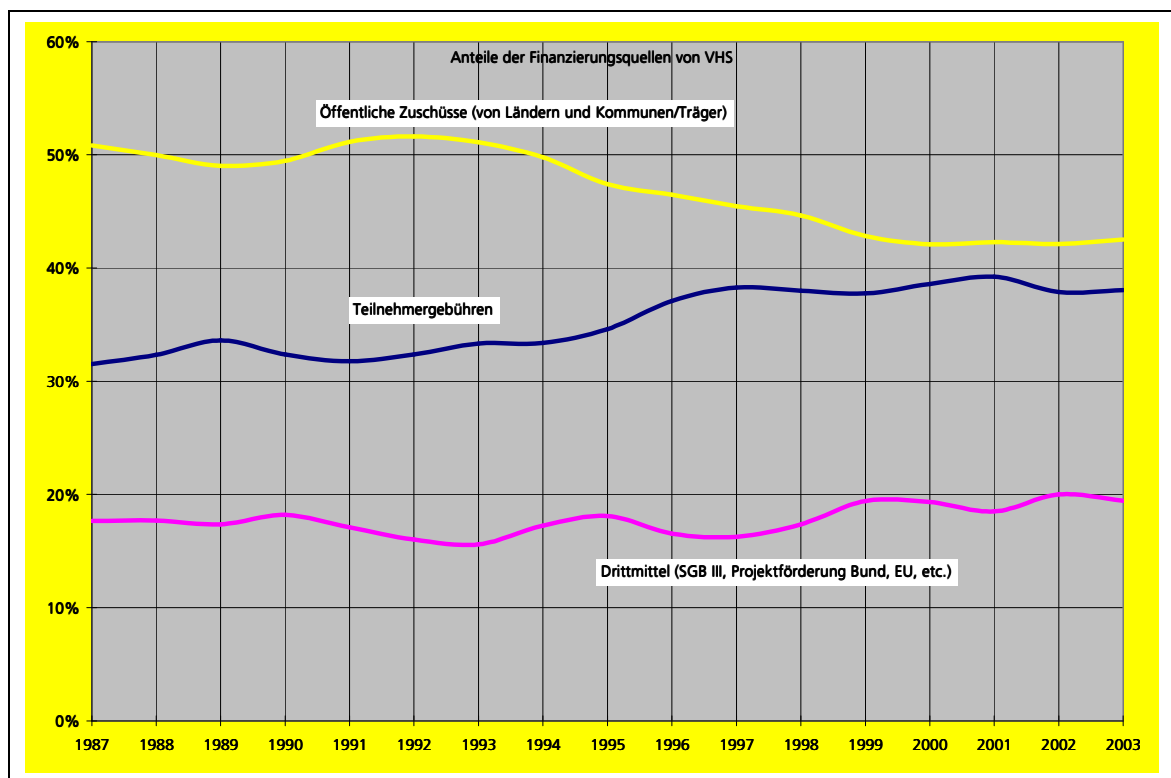


Abbildung 7: Relative Entwicklung der Finanzierungsquellen der Volkshochschulen 1987-2003

Bevor wir noch genauer auf die Veränderungen und Auswirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung eingehen, sollen noch abschließend die Überschüsse bezogen auf die variablen, veranstaltungsbezogenen Kosten der Volkshochschulen betrachtet werden. Hiermit wird nicht gesagt, dass die Volkshochschulen letztlich Überschüsse bezogen auf die unmittelbar veranstaltungsbezogenen Ausgaben erzielen, sondern lediglich der Kostendeckungsgrad bezogen auf die variablen Kosten ermittelt. Die Differenz, also der Überschuss der Einnahmen über die unterrichtsbezogenen Ausgaben dürfte vor allem zur Deckung der Overhead-Kosten verwendet werden.

Die Übersicht im Anhang zeigt, dass mit Ausnahme Berlins bei allen Volkshochschulen (zumindest) in der Betrachtung auf Landesebene die Einnahmen je Unterrichtsstunde über den diesbezüglichen Ausgaben liegen und diese Differenz höher ist als Ende der 1980er Jahre. Dies bedeutet, dass ein höher Betrag für die Deckung der Overhead-Kosten zur Verfügung steht als vor gut 15 Jahren.

Festzustellen sind zugleich jedoch auch erhebliche Unterschiede. Während die Differenz im Jahre 2003 bei den Volkshochschulen in Bremen und Niedersachsen bei € 18 bzw. € 20 lag, waren es in Brandenburg € 3, in Hamburg € 4,77 und in Thüringen € 5,65.

Abschließend sei ferner darauf hingewiesen, dass viele Volkshochschulen in den vergangenen Jahren rückläufige „Überschüsse“ zwischen den Einnahmen und Ausgaben je

Unterrichtsstunde zu verzeichnen haben. Dies bedeutet letztlich einen abnehmenden Betrag, der für die Deckung der Overhead-Kosten zur Verfügung steht. Ob dies mit Effizienzsteigerungen bei den als Overhead anzusehenden Aufgaben einhergeht, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Auszuschließen ist aber auch nicht, dass ein Teil dieses höheren Kostendeckungsgrades bzgl. der unterrichtsbezogenen Ausgaben faktisch durch Umdeklarierung bzw. Veränderungen in der Ausweisung von Zuwendungen an die Volkshochschulen in den öffentlichen Haushalten bedingt ist.

Im Hinblick auf die Frage der Ökonomisierung bedeutet dies einerseits, dass die Volkshochschulen zwar deutlich höhere Einnahmen als Ausgaben je Unterrichtsstunde als noch vor 10 oder 15 Jahre verzeichnen können. Insofern wären sie im Rahmen dieser Betrachtung möglicherweise wirtschaftlicher geworden, wobei nicht geklärt ist, inwieweit dies durch gestiegene Overhead-Kosten letztlich (über-)kompensiert wird. Andererseits verzeichnen viele von ihnen in den letzten vier bis fünf Jahren wieder geringere Überschuss als Ende der 1990er Jahre. Dies lässt darauf schließen, dass die allgemeinen ökonomischen Veränderungen auch an ihnen häufig zwar nicht vorbeigegangen sind, da dieser geringere Kostendeckungsgrad bezogen auf die Overhead-Kosten u.U. nur durch Effizienz- und Effektivitätssteigerung aufgefangen werden kann. Eine genaue Ursachen- und Zusammenhangsanalyse ist im Rahmen der vorliegenden Studie und mit den Daten der Volkshochschulstatistik letztlich nicht möglich.

Auch andere Indikatoren, die in dieser Studie untersucht wurden, können als Indizien für ein wirtschaftlicheres Verhalten der Volkshochschulen interpretiert werden. So deuten die in Kapitel 4.3 dargestellten Indikatoren in der Kombination darauf hin, dass die Volkshochschulen sich wirtschaftlich verhalten, in dem sie tendenziell den Kursumfang in den Fachbereichen verringert haben, die eine stärkere Nachfrage als andere verzeichnen, während umgekehrt der Stundenumfang in den Fachgebieten erhöht worden ist, die eine geringere Nachfrage hatten. Im Prinzip zeigt sich in diversen Fachbereichen eine weitgehend gegenläufige Entwicklung. So gehen beispielsweise steigende Teilnehmerzahlen in Politik-Gesellschaft-Umwelt (+15 % insgesamt bzw. +8,4 % je Kurs) mit einer Verringerung der durchschnittlichen Anzahl der Stunden je Kurs um 10,2 % einher (siehe Tabelle 13, Tabelle 14 und Tabelle 16). In geringerem Umfang gilt dies auch für Kultur-Gestalten bzw. Grundbildung-Schulabschlüsse, während z.B. eine sinkende Teilnehmerzahl im Bereich Arbeit-Beruf mit einer Erhöhung des durchschnittlichen Stundenvolumens je Kurs einhergeht. Auch im Bereich Sprachen hat sich die durchschnittliche Teilnehmerzahl bei leicht steigenden Stunden je Kurs verringert. Im Gesundheitsbereich hingegen ist die Kursstundenzahl ebenso leicht rückläufig wie die durchschnittliche Teilnehmerzahl. Da

keine Querverbindungen zur Finanzierung gezogen werden können - die Finanzdaten können nicht auf die Kurs- oder Fachbereichsebene herunter gebrochen werden - sind dies allenfalls Indizien für ein wirtschaftlich orientiertes Verhalten, mehr aber auch nicht.

In einem Bereich verzeichnen die Volkshochschulen allerdings einen deutlich stärkeren ökonomischen Druck, und zwar in Folge der veränderten SGB III-Förderung, wie die Entwicklung der daraus resultierenden Einnahmen zeigt (siehe Tabelle 17). Hierbei wird deutlich, dass sich die entsprechenden Einnahmen innerhalb von zwei Jahren praktisch halbiert haben. Allerdings fand der wesentliche Einbruch nicht – wie zu erwarten gewesen wäre – im Jahr 2003, sondern bereits im Jahr 2002 statt. Nach Einnahmen von rund € 171 Mio. im Jahr 2001 reduzierten sich die FbW-Einnahmen um fast 56 % auf knapp € 93 Mio. Im Jahr 2003 reduzierten sich die Einnahmen noch einmal um knapp 8 % auf € 86 Mio.

Bundesländer	Einnahmen in Tsd. Euro				
	1999	2000	2001	2002	2003
Baden-Württemberg	11.662	9.269	12.065	5.753	4.910
Bayern	22.574	22.804	18.804	9.844	9.703
Berlin	1.876	1.274	1.717	601	548
Brandenburg	452	295	433	63	73
Bremen	5.353	5.514	6.412	3.354	2.958
Hamburg	0	0	0	0	0
Hessen	12.535	12.216	10.825	5.571	5.664
Mecklenburg-Vorpommern	2.800	2.502	2.564	1.371	1.153
Niedersachsen	60.414	65.714	66.186	37.419	35.109
Nordrhein-Westfalen	28.616	35.729	33.392	19.703	17.709
Rheinland-Pfalz	3.786	3.589	3.443	1.857	1.537
Saarland	4.594	4.549	4.147	1.843	1.962
Sachsen	1.613	1.425	1.127	627	447
Sachsen-Anhalt	2.394	2.956	2.882	1.257	684
Schleswig-Holstein	7.388	7.071	6.150	3.139	3.081
Thüringen	1.040	1.019	905	493	492
Summe	167.097	175.927	171.052	92.895	86.031

Tabelle 17: Entwicklung der Volkshochschule-Einnahmen aus AFG bzw. SGB III seit 1999

Eine differenzierte Betrachtung der prozentualen Veränderungen zeigt, dass die Entwicklung sehr unterschiedlich verlaufen ist. Bereits eine Gegenüberstellung zwischen alten und neuen Bundesländern zeigt, dass sich das Einnahmenvolumen in den neuen Ländern um nahezu zwei Drittel reduziert hat, während es in den alten Ländern es „nur“ 47 % sind. Allerdings schwankt auch zwischen diesen beiden Ländergruppen die Veränderungsrate recht stark. Während die nordrhein-westfälischen Volkshochschulen Einbußen von gut einem Drittel erleiden, sind es in Rheinland-Pfalz nahezu 60 % (siehe Tabelle 18). Zugleich zeigen sich recht deutliche Unterschiede zwischen eher städtisch und ganz überwiegend ländlich strukturierten Bundesländern. So belaufen sich die Einbußen in NRW

oder Bremen auf 38 bzw. 45 %, während es in allen ländlich strukturierten Bundesländern zwischen 55 und 60 % sind. Lediglich Niedersachsen fällt aus dieser Zweiteilung heraus.

Alte Bundesländer	Entwicklung (1999 = 100)				
	1999	2000	2001	2002	2003
Baden-Württemberg	100%	79%	103%	49%	42%
Bayern	100%	101%	83%	44%	43%
Bremen	100%	103%	120%	63%	55%
Hamburg	-	-	-	-	-
Hessen	100%	97%	86%	44%	45%
Niedersachsen	100%	109%	110%	62%	58%
Nordrhein-Westfalen	100%	125%	117%	69%	62%
Rheinland-Pfalz	100%	95%	91%	49%	41%
Saarland	100%	99%	90%	40%	43%
Schleswig-Holstein	100%	96%	83%	42%	42%
Summe	100%	106%	103%	56%	53%

Tabelle 18: Prozentuale Veränderung der Volkshochschule-Einnahmen aus AFG bzw. SGB III seit 1999 in den alten Bundesländern

Betrachtet man die neuen Länder und Berlin (siehe Tabelle 19), so verzeichnen lediglich Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen Reduktionen in westdeutschen Größenordnungen, d.h. von unter 60 % im Betrachtungszeitraum. Etwas über 70 % betragen die Einnahmeverluste in Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt, während die Volkshochschulen in Brandenburg fast 85 % weniger Einnahmen als noch 1999 verzeichnen. Es zeigt sich aber zugleich, dass in allen Ländern – mit Ausnahme Sachsen-Anhalts, das sein Ausgabenniveau in 2000 und 2001 noch einmal um gut 20 % gegenüber 1999 steigern konnte – die Einnahmereduktionen bereits ab 2000 eingesetzt haben; auch wenn sich die Einnahmen aus SGB III-Maßnahmen in einigen Bundesländern (Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern) 2001 noch einmal erhöht haben.

Neue Länder und Berlin	Entwicklung (1999 = 100)				
	1999	2000	2001	2002	2003
Berlin	100%	68%	92%	32%	29%
Brandenburg	100%	65%	96%	14%	16%
Mecklenburg-Vorpommern	100%	89%	92%	49%	41%
Sachsen	100%	88%	70%	39%	28%
Sachsen-Anhalt	100%	123%	120%	53%	29%
Thüringen	100%	98%	87%	47%	47%
Summe	100%	93%	95%	43%	33%

Tabelle 19: Prozentuale Veränderung der Volkshochschule-Einnahmen aus AFG bzw. SGB III seit 1999 in den neuen Bundesländern

Dieser im Grundsatz seit 1999 rückläufige Trend in den neuen Bundesländer unterscheidet sich grundsätzlich von dem der alten Länder. Hier begann „der Kahlschlag“ erst

im Jahre 2002. Zugleich zeigt sich aber auch, dass die Volkshochschulen es durchaus geschafft haben, einen Teil der geringeren SGB III-Nachfrage in diesem Segment durch andere Angebote im gleichen Segment zu kompensieren.

5. Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Volkshochschulen vor allem in einem Bereich Einbußen erlitten haben, in der vom Arbeitsamt finanzierten beruflichen Weiterbildung. Hier zeigen sich nicht erst seit Anfang 2003, sondern teilweise bereits vorher deutlich geringer werdende Einnahmen. Diese Reduktionen sind auf ein Bündel von Maßnahmen zurückzuführen und keineswegs – wie gerne behauptet wird – alleine auf die Einführung des so genannten Weiterbildungsgutscheins. Jede Ausgabenreduktion in der Größenordnung von einem Drittel hätte alleine ausgereicht, um zumindest in weiten Teilen die finanziellen Einbußen zu generieren, die in den vorhergehenden Kapiteln ausgewiesen wurden. Bevor hierauf genauer eingegangen wird, soll erst ein Überblick auf die gesamten Veränderungen gegeben werden, da nur unter dieser Voraussetzung eine sorgfältige Analyse möglich ist.

Zum Jahresbeginn 2003 wurden bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, heute Bundesagentur für Arbeit, einschneidende Veränderungen für die FbW vorgenommen. Einerseits wurde – wie bereits angedeutet – das für Weiterbildung zur Verfügung stehende Budget um rund ein Drittel gekürzt und gleichzeitig die Übergangswahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt für förderfähige Kurse auf 70 % erhöht. Darüber hinaus wurde dann der Weiterbildungsgutschein eingeführt, der zu einer erhöhten Nachfrageorientierung in der beruflichen Weiterbildung führen sollte.

Mittels dieser Maßnahmen sollte ein effizienterer Mitteleinsatz erreicht werden, der zur Entlastung der Sozialkassen und des Bundeshaushalts sowie zur Senkung der Lohnnebenkosten führen sollte. Eine externe Zertifizierung der Anbieter und Maßnahmen sollte eine hinreichende Qualität gewährleisten und der freie Wettbewerb der Träger sollte zu mehr Markttransparenz, „marktgerechten“ Kosten und mehr Entscheidungsfreiheit der TeilnehmerInnen führen (siehe etwa Kühnlein/Klein 2003).

Betrachtet man allein die quantitativen Veränderungen, dann zeigen sich bemerkenswerte Entwicklungen. Waren am Jahresende 2002 rund 346.000 Personen im gesamten Bundesgebiet in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, waren es Ende 2003 noch rund 235.000 und zu Ende September 2004 noch 164.500 (siehe Tabelle 20). Gegenüber

dem jeweiligen Vorjahresende hat sich die Teilnehmerzahl somit im vergangenen Jahr um knapp ein Drittel reduziert. Ende September war der Bestand gegenüber dem Vorjahreszeitpunkt noch einmal um 30 % gesunken.

Jahr / Monat	Bestand an Teilnehmern in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung					
	Bundesrepublik		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	insgesamt	Veränderung zum Vorjahr	insgesamt	Veränderung zum Vorjahr	insgesamt	Veränderung zum Vorjahr
2001	339.042	-	193.028	-	146.014	-
2002	345.942	102,0%	203.385	105,4%	142.557	97,6%
2003	235.058	67,9%	151.954	74,7%	83.104	58,3%
September 2004 1)	164.542	70,7%	110.277	73,8%	54.265	64,3%

1) Vorläufige Ergebnisse, da die Werte auf Basis der bisher eingegangenen Meldungen hochgerechnet werden.
Die Ergebnisse für einen Berichtsmonat stehen erst nach einer Wartezeit von 3 Monaten endgültig fest.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 20: Bestand an Teilnehmern an FbW-Maßnahmen

Diese zusammenfassende Betrachtung verdeckt allerdings die Unterschiede in Ost- und Westdeutschland. Während sich die Bestandszahl zum Jahresende 2003 „lediglich“ um ein Viertel verringert hat und Ende September 2004 wiederum um ein Viertel unter dem Bestand des gleichen Vorjahreszeitpunkts lagen, belaufen sich die Reduktionen in Ostdeutschland auf knapp 42 % bzw. 26 %. Geht man davon aus, dass sich die Bestandszahlen im wesentlichen so weiter entwickeln wie im vergangenen Jahr, dann werden die Ergebnisse am Jahresende nur wenig anders aussehen.

Eintritte in FbW-Maßnahmen	Bundesrepublik Deutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Eintritte (kum.)	Veränderung zum Vorjahr	Eintritte (kum.)	Veränderung zum Vorjahr	Eintritte (kum.)	Veränderung zum Vorjahr
2001	363.031	-	198.658	-	164.373	-
2002	374.531	103,2%	210.472	105,9%	164.059	99,8%
2003	252.483	67,4%	159.556	75,8%	92.927	56,6%
September 2004 1)	148.940	77,9%	99.979	83,9%	48.961	67,9%

1) Vorläufige Ergebnisse, da die Werte auf Basis der bisher eingegangenen Meldungen hochgerechnet werden.
Die Ergebnisse für einen Berichtsmonat stehen erst nach einer Wartezeit von 3 Monaten endgültig fest.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 21: Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

Tabelle 21 zeigt die Neueintritte in FbW-Maßnahmen und verdeutlicht, dass sich dort die Entwicklung im vergangenen gegenüber dem vorvergangenen Jahr nur vergleichsweise geringfügig unterschieden haben. Auch hier beträgt der Rückgang ein knappes Drittel für das Bundesgebiet, ein Viertel in Westdeutschland und etwas über 43 % in Ostdeutschland. Schwächer sind allerdings die Rückgänge im laufenden Jahr. Die Anzahl der Neueintritte lag Ende September um 22 % unter dem Vergleichswert des Vorjahres, in Westdeutschland waren es 16 % und in Ostdeutschland 32 %. Die Unterschiede zu den

Bestandszahlen verdeutlichen den Trend zu kürzeren Maßnahmen. Die Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland lassen erhebliche strukturelle Unterschiede und Auswirkungen der Einführung der neuen Regelungen erwarten.

Von den Vorgaben der BA lässt zunächst weniger der Gutscheine, sondern vor allem die bundesweit einheitliche Vorgabe einer prognostizierten Mindesteingliederungsquote von 70 % erhebliche Lenkungswirkungen erwarten. Eine solche Quote ist vor allen Dingen in zum Betrachtungszeitpunkt vom Arbeitsmarkt stark nachgefragten Berufsbildern bzw. Branchen sowie in strukturell wachstumsstärkeren Regionen zu erwarten. Auch werden damit bestimmte Zielgruppen indirekt deutlich geringere Förderchancen haben, da ihre Eingliederungschance unzureichend sind. So ist zu erwarten, dass diese Erwartungswerte in den neuen Ländern oder bei älteren Erwerbspersonen deutlich schlechter sind. U.U. dürften auch Frauen schlechtere Übergangswahrscheinlichkeiten haben und insoweit durch die Umstellung benachteiligt sein.

Vorausschauende Bildungseinrichtungen werden dies antizipieren und ihr Verhalten daran ausrichten, vorausgesetzt, sie haben die entsprechende Flexibilität. Ferner dürften ländliche Regionen eher darunter leiden, so dass dort Bildungsanbieter eher ihre Standorte aufgeben als in städtischen Regionen. Ggf. kann es auch zu Verlagerungen kommen, wodurch sich dort tendenziell der Wettbewerbsdruck erhöht, woraus ein stärkerer Verdrängungswettbewerb resultiert. Günstige aktuelle Wachstumsaussichten werden diese Tendenz verstärken. Insoweit sind von der BA-Vergabepolitik prozyklische Wirkungsmechanismen zu erwarten, die zu größer werden Differenzen zwischen strukturschwachen und strukturstarken Regionen beitragen dürften.

Die folgenden Übersichten betrachten dabei weniger die absoluten Zahlen zu bestimmten Zeitpunkten, sondern untersuchen die relativen Veränderungen, die sich in den letzten Jahren ergeben haben. Dies bedeutet, es wird beispielsweise der Frage nachgegangen, wie sich die Teilnehmerzahlen an FbW entwickeln, wenn sich die Arbeitslosigkeit in einer Region erhöht oder reduziert. Die Erwartung wäre, dass die Teilnehmerzahlen sich umso stärker verändern, je positiver sich die Arbeitslosenquote in einer Region entwickelt. D.h. wird sie kleiner, steigen die Teilnehmerzahlen in der FbW bzw. sinken weniger stark und umgekehrt. Ähnliches wäre z.B. hinsichtlich der Entwicklung der Zahl der gemeldeten offenen Stellen zu erwarten.

Zur Beantwortung dieser Fragen werden jeweils die Daten des Monats August gegenüber gestellt, da dies für das laufende Jahr 2004 der letzte Monat ist, für den Daten über die Eckwerten differenziert nach Arbeitsamtbezirken vorliegen (Stichtag 23.10.2004).

Abbildung 8 zeigt die relative Entwicklung der Teilnehmerzahl an Fortbildungsmaßnahmen im Verhältnis zur relativen Entwicklung der Arbeitslosenzahl zwischen August 2002 und August 2004. Um Verzerrungen durch unterschiedlich große Arbeitsamtsbezirke auszuschalten, wurde zudem durch die Zahl der Arbeitslosen im August 2002 dividiert. Wir erhalten somit faktisch Veränderungselastizitäten. Die Erwartung wäre, dass die Zahl der FbW-Teilnehmer umso stärker gesunken sein müsste, je stärker die Arbeitslosigkeit gestiegen ist. Die Trendlinie müsste also von links oben nach rechts unten fallen. Tatsächlich zeigt sich jedoch eine Tendenz, dass dieser Erwartung widerspricht. D.h. die Teilnehmerzahlen wären um so wenig gesunken, je stärker sich die Arbeitslosenzahlen erhöht hätten. Im Bundesdurchschnitt ist die Arbeitslosigkeit zwischen August 2002 und August 2004 um 8 % gestiegen und die Teilnahme an FbW um 51 % zurückgegangen. Es hat den Anschein, als wenn die Entwicklung in Westdeutschland diese erwartungswidrige Tendenz beeinflusst, da sich bei einer separaten Auswertung in Ostdeutschland die „richtige“ Entwicklung zeigt, nicht aber im Westen.

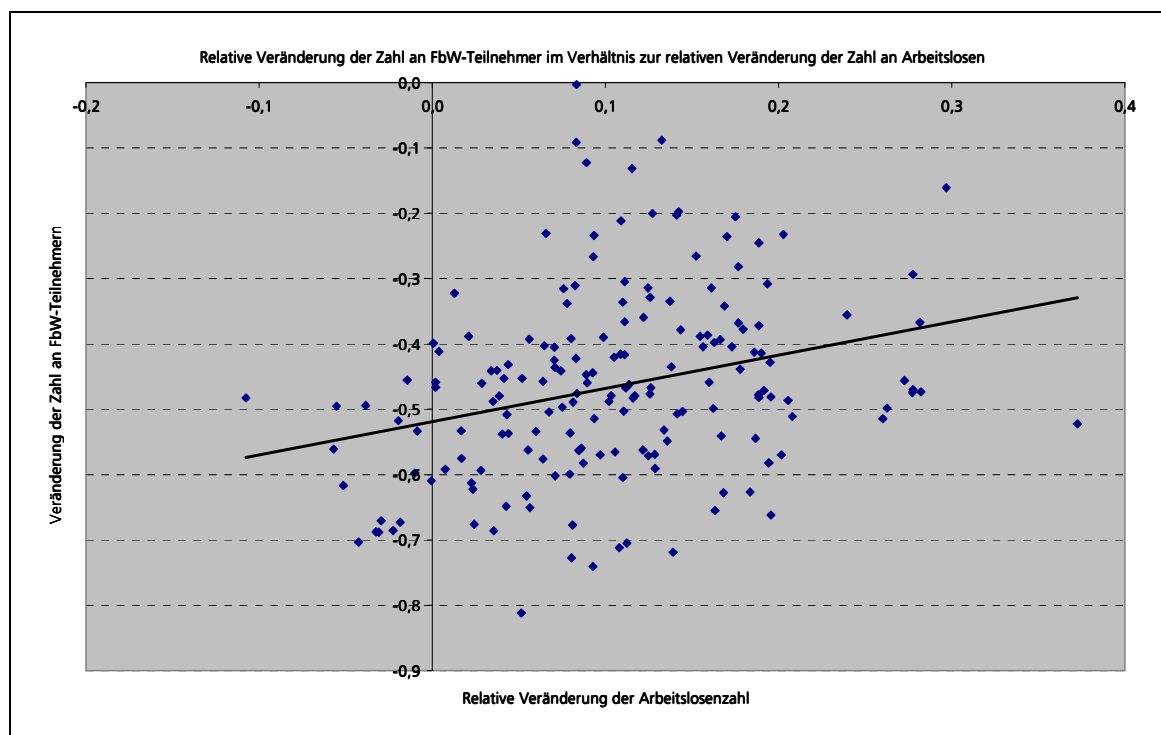


Abbildung 8: Relative Veränderung der Zahl der FbW-Teilnehmer im Verhältnis zur relativen Veränderung der Arbeitslosenzahlen im gesamten Bundesgebiet (August 2002- August 2004)

Dieses Bild ändert sich allerdings deutlich, wenn man sich die Veränderung zwischen August 2003 und August 2004 ansieht (siehe Abbildung 9). In diesen 12 Monaten sind die Teilnehmerzahlen tendenziell in den Arbeitsamtsbezirken stärker zurückgegangen, die eine negativere Entwicklung am Arbeitsmarkt zu verzeichnen hatten. Umgekehrt können

sogar einige Arbeitsamtbezirke, in denen sich die Arbeitslosenzahlen verringert haben, eine Zunahme in den Teilnehmerzahlen vermelden. Sie befinden sich im Quadranten links oben. In diesem Betrachtungszeitraum zeigt sich das gleiche Bild dann auch für West- sowie für Ostdeutschland (siehe die beiden folgenden Abbildungen). In den neuen Ländern ist dabei der Zusammenhang wesentlich deutlicher als in den alten.

Im Rahmen von bivariaten Analysen zeigen sich zwar einige weitere und teilweise recht starke Zusammenhänge, so z.B. zwischen der relativen Entwicklung der FbW-Teilnehmerzahlen und der relativen Entwicklung der Arbeitslosenquote des Vorjahresmonats, allerdings sollte dies nicht überbewertet werden, da hierfür weiter- und tiefergehendere Analysen erforderlich wäre. So ist z.B. nicht auszuschließen, dass einige Ausreißer die Korrelationen beeinflussen können.

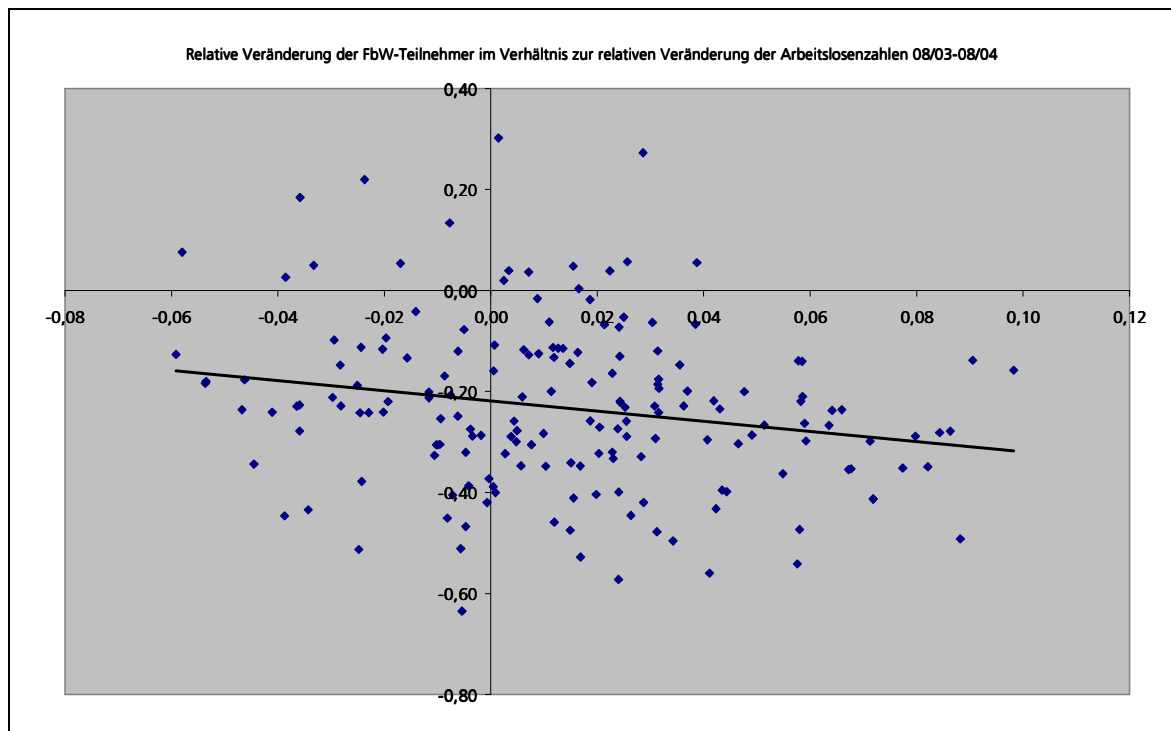


Abbildung 9: Relative Veränderung der Zahl der FbW-Teilnehmer im Verhältnis zur relativen Veränderung der Arbeitslosenzahlen im gesamten Bundesgebiet (August 2003- August 2004)

Insgesamt muss man allerdings festhalten, dass die uns zur Verfügung stehenden Daten wenig Aufschluss im Detail über die genaueren Entwicklungen geben. Dies liegt u.a. daran, dass kaum Angaben von Seiten der Bildungseinrichtungen vorliegen, die aber unabdingbar sind, wollte man z.B. die Entwicklung des Angebots genauer beurteilen.

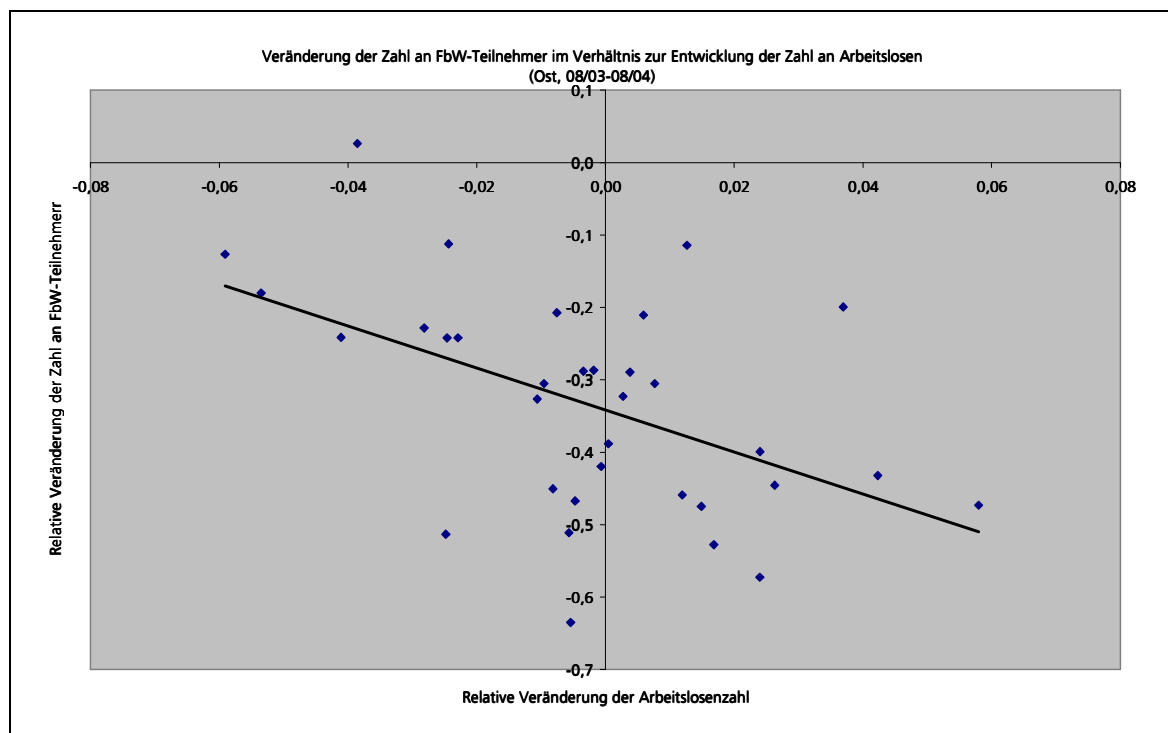


Abbildung 10: Relative Veränderung der Zahl der FbW-Teilnehmer im Verhältnis zur relativen Veränderung der Arbeitslosenzahlen in Ostdeutschland (August 2003- August 2004)

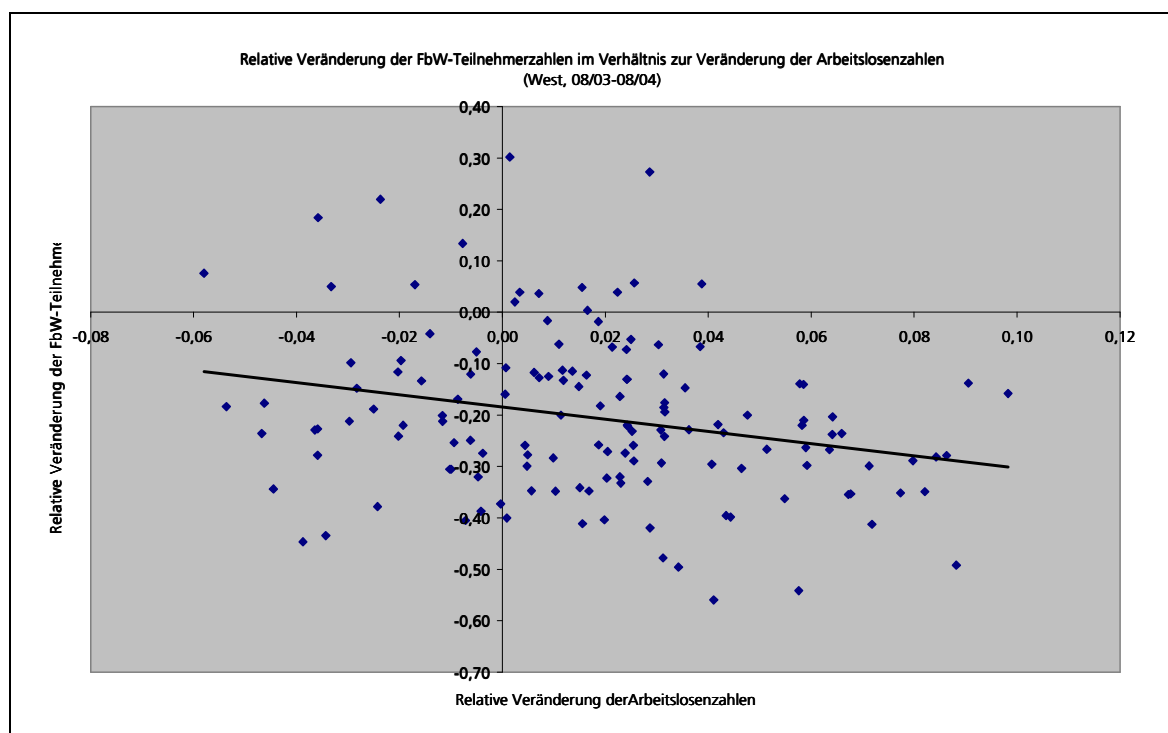


Abbildung 11: Relative Veränderung der Zahl der FbW-Teilnehmer im Verhältnis zur relativen Veränderung der Arbeitslosenzahlen in Westdeutschland (August 2003- August 2004)

Die Betrachtung der Bestands- bzw. Eintrittszahlen nach Geschlecht zeigt ein unterschiedliches Bild. Einerseits ist der Anteil von Frauen an den jeweiligen Eintritten um fünf

Prozentpunkte bei den Jahresdurchschnittswerten 2001 bis 2003 gesunken sind, und die Werte für das laufende Jahr deuten auf eine weitere Absenkung hin. Andererseits unterliegt der Frauenanteil an den Bestandszahlen nur vergleichsweise geringen Veränderungen, was darauf hindeutet, dass Frauen tendenziell längere Maßnahmen durchlaufen.

Weiterhin durchlaufen fast 90 % der Teilnehmer Vollzeitmaßnahmen, deren Anteil an allen Maßnahmen sich leicht verringert hat. Ferner zeichnet sich im laufenden Jahr eine erhebliche Verringerung des Anteils an Maßnahmen ab, die auf einen anerkannten Abschluss vorbereiten. War dieser Anteil im vergangenen Jahr noch von 21 auf 27 % angestiegen, so betrug er in der ersten Jahreshälfte nur noch 19 %. Dies ist insoweit von Bedeutung als anerkannte Berufsabschlüsse überproportional mit einem erfolgreichen Übergang in den Arbeitsmarkt verbunden ist.

6. Zusammenfassung: Ökonomisierung in der (öffentlich finanzierten) Weiterbildung?

Die vorstehenden Ausführungen zeigen m.E. recht deutlich, dass man nicht von einer allgemeiner Ökonomisierung der Weiterbildung sprechen kann. Der öffentliche Bereich hat in den vergangenen Jahren seine Zuwendungen an die Volkshochschulen und damit seinen Finanzierungsanteil am Gesamtbudget wieder etwas erhöht, während der Anteil der Teilnehmerentgelte leicht gesunken ist. Inwieweit allerdings ein Teil der ausgewiesenen Erhöhungen bei den öffentlichen Zuwendungen durch haushaltstechnische Umwidmungen und damit nicht auf tatsächliche Erhöhungen zurückzuführen ist, lässt sich anhand der vorliegenden Daten der Volkshochschulstatistik nicht beurteilen.

Eine wirtschaftlichere Verhaltensweise könnte sich bei den Einrichtungen zeigen, wenn diese tatsächlich ihre Kursangebote bzw. Kursgestaltungen an der Marktelastizität ausrichten sollten. In diese Richtung weisen einige Indizien, wenn man verschiedene Indikatoren in Beziehung zueinander setzt. Gestiegen sind über viele Jahre hinweg auch die Einnahmen bezogen auf die (kalkulatorischen) Kosten je Kursstunde, wobei sich allerdings derzeit sinkende „Margen“ abzeichnen. Mit Ausnahme der Volkshochschulen in Berlin weisen die Volkshochschulen in allen Bundesländern (auf Länderebene aggregiert) Überschüsse bezogen auf die unmittelbar unterrichtsbezogenen Ausgaben aus. Diese „Überschüsse“ können allerdings nicht mit tatsächlichen Gewinnen gleichgesetzt werden, da sie vor allem auch zur Finanzierung der Overhead-Kosten eingesetzt werden. Für Berlin lässt sich allerdings konstatieren, dass die Volkshochschulen nicht kostendeckend arbeiten; inwiefern dies für andere Bundesländer gilt, kann nicht beurteilt werden.

Ein erheblicher Druck auf alle (zumindest teilweise) öffentlich finanzierten Weiterbildungseinrichtungen ergibt sich im Zuge der Veränderungen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung. Hiervon sind die Volkshochschulen allerdings nicht erst seit 2003 betroffen, sondern hatten bereits in den Vorjahren erhebliche Einbußen zu verzeichnen. Diese Einbußen sind daher vor allem auf sinkende Finanzierungsvolumina, bei gestiegenen Anforderungen an grundsätzlich förderfähige Kurse und sinkende Preise pro Einheit bedingt. Allein diese drei Maßnahmen hätten ausgereicht, um die Weiterbildungseinrichtungen massiv unter wirtschaftlichen Druck zu setzen. Der Gutschein hat diese Tendenz noch verstärkt, da häufig keine ausreichende Nachfrage nach einzelnen Angeboten zustande kam. Dies ist allerdings vor allen Dingen auf die restringierte Ausgabe und die Ausgestaltung (ein konkretes Kursangebot) einschließlich der Rahmenbedingungen (faktisch keine Beratung, fehlende Information) und eine Zielgruppe, die nicht unbedingt zu denjenigen zählt, die gewohnt ist, Bildungsentscheidungen zu treffen. Diverse Untersuchungen zeigen, dass Bildungswahlentscheidungen vor allen Dingen von denjenigen getroffen werden, die einen besseren Bildungs- und sozio-ökonomischen Hintergrund haben (siehe zusammenfassend u.a. Dohmen 2003a, 2004). Daraus resultiert auch die Forderung, dass bestimmte Rahmenbedingungen zu beachten sind, wenn Gutscheine eingeführt werden sollen. Hierzu gehören z.B. ein Anbieter-Informationssystem, Beratung, Monitoring und Evaluation, Qualitätssicherung, Akkreditierung ein ausreichendes Angebot⁵ und – sofern es um arbeitsmarktorientierte bzw. -bezogene Angebote geht – ein Arbeitsmarkt-Informationssystem (siehe Dohmen 2003b).

Literaturverzeichnis

- Bericht der „Hartz“-Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002), Berlin.
- Berufliche Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft gGmbH (1998), Qualitätssicherung in der Weiterbildung: Modellversuchsergebnisse. Leitfaden für die Bildungsträger im Marktsegment „Öffentlich geförderte Weiterbildung“, Band1, Bielefeld.
- Bethge, Horst (2002), Ökonomisierung im Bildungsbereich – Privatisierung und Deregulierung am Beispiel Hamburgs, in: Ingrid Lohmann, Rainer Rilling (Hrsg.), Die verkauf-

⁵ Was passiert, wenn das Angebot nicht (deutlich) größer ist als die Nachfrage, kann man an der Hamburger Kita-Card beobachten (siehe etwa Dohmen 2004; Sell 2004).

- te Bildung. Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft, Opladen.
- Bruttel, Oliver (2003), Eine erste Analyse des „Bildungsgutscheins“, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, S. 613-620.
- Cecchi, Daniele, School Choice and Quality, Vortrag auf der Ifo/PEPG-Konferenz „Schooling and Human Capital Formation in the Global Economy: Revisiting the Equity-Efficiency Quandary, 3./4.9.2004.
- Dohmen, Dieter (2003a), Interne Effizienz von Bildungssystemen, in: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaft, 25. Jg., Nr. 3, S. 373-404.
- Dohmen, Dieter (2003b), The Sri Lanka Youth Corps Voucher Scheme, unveröff. Gutachten für die International Labour Organisation, Köln.
- Dohmen, Dieter (2004), Kita-Gutscheine - einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion, in: Angelika Diller, Hans Rudolf Leu, Thomas Rauschenbach (Hrsg.), Kita und Kosten, DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Band 1, Verlag Deutsches Jugendinstitut, München.
- Dohmen, Dieter (2005), Kosten und Nutzen eines Gütesiegels in Kindertageseinrichtungen, Gutachten im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, Köln (i.V.).
- Fitzenberger, Bernd, Stefan Speckesser (2004), Eine ökonomische Einordnung der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik, ZEW Discussion Paper No. 04-23, Mannheim.
- Kühnlein, Gertrud (2001), Vermarktlichung und Verbetrieblichung der beruflichen Weiterbildung, in: Grundlagen der Weiterbildung Praxishilfen, Band 41, Februar (hier: Mimeo).
- Kühnlein, Gertrud, Birgit Klein (2003), Bildungsgutscheine – mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? – Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung, hrsg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 74, Düsseldorf.
- Neubauer, Georg, Johannes Fromme, Angelika Engelbert (Hrsg.) (2002), Ökonomisierung der Kindheit. Sozialpolitische Entwicklungen und ihre Folgen, Opladen.
- Sell, Stefan (2004), Weiterentwicklung der Finanzierung statt Systemwechsel, in: Hamburger Forum für Soziale Arbeit, Heft 1/2004, S. 39-46.
- Tippelt, Rudolf, Thomas Eckert, Heiner Barz (o.J.), Markt und integrative Weiterbildung. Zur Differenzierung von Weiterbildungsanbietern und Weiterbildungsinteressierten, hrsg. vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung.
- Scherrer, Christian??? (2004), Ökonomisierung der Weiterbildung und Internationalisierung des Bildungsmarktes: GATS und die Folgen, Vortrag an der Universität Oldenburg am 13.5.2004, mimeo.
- Schuldt, Karsten, Axel Trost (2004), Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis? Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und Perspektiven. Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Bremen.
- Leber, Ute (2000), Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung und die Absicherung ihrer Erträge, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33. Jahrgang, Nr. 2, S. 229-241.
- Witthaus, Udo (o.J.), Weiterbildung als Ware? – Zur Ökonomisierung des Weiterbildungssystems, abstract, Minden/Bielefeld.